

Ombudsman



National Defence and Canadian Forces
Défense nationale et Forces canadiennes

Other related documents

Special Report to the Minister of National Defence

André Marin Ombudsman

SPECIAL REPORT SYSTEMATIC TREATMENT OF SEXUAL ASSAULT COMPLAINANT Ms. TANNIS BABOS

Note: Other related documents will be published on the Internet as they become available. In the meantime, copies can be obtained at the Access to Information (ATI) Reading Room at the MGen George R. Pearkes Building, 101 Colonel By Drive, Ottawa.

Complaint: Systemic Treatment of Sexual Assault Complainant

Complainant: Ms. Tannis Babos

Case Reference: 99-023

Decision and Recommendations

November 22, 1999

Table of Contents

Complaint

Investigative Process

Summary of the Facts

Events from May 25, 1998 to December 14, 1998

Contacts between CFNIS and the Complainant

Events after December 14, 1998

The Maple Leaf Article**Findings and Recommendations**Lack of Contact with the Victim/ComplainantCFNIS Policy on Victim/Complainant ContactsCivilian Police Agency Policy and PracticesRecommendationsDelay in the InvestigationRecommendation Regarding Caseload and Resources at CFNIS (WR)Recommendation Regarding Training for CFNIS InvestigatorsOther Issues Related to Delay in CFNIS InvestigationsCFPM Remarks in *Maple Leaf* (January 15, 1999)**Conclusion****Summary of Recommendations**

Complaint

5 Ms. Tannis Babos, of Cold Lake, Alberta, contacted my office, prior to the office becoming operational. She advised that she was a former member. She alleged she was raped by a Canadian Forces (CF) member at CFB Borden in 1983, while she was still a serving member, and that she had reported the incident to the Canadian Forces National Investigation Service (CFNIS) in May 1998. She complained that:

- 10
- She had heard virtually nothing from the CFNIS investigators for six months after reporting the incident and that all investigative avenues were not pursued. She was contacted by the CFNIS only after she had called the Canadian Forces Provost Marshal (CFPM) directly and

- 15
- The delay in the investigation continued, even after her complaint to the CFPM in December 1998;
 - She also complained about remarks purportedly made by the CFPM in an article published in *Maple Leaf*, a CF newspaper, which she felt were directly critical of her.
- 20 She requested our intervention as she felt she was being re-victimised by the system.

Investigative Process

- 25 Ms. Babos contacted my office in December 1998. When the office became operational in June 1999, two senior investigators were assigned to the case. Although the CFNIS investigation was on-going, given the nature of Ms. Babos' complaint, I determined that our review of the case should commence immediately and not be delayed until the CFNIS investigation was concluded.
- 30 It should be noted that this course of action has proved to be the prudent one, as to date the CFNIS investigation into Ms. Babos' allegations continues.

- I also determined that Ms. Babos was entitled to bring a complaint to my office. Although my mandate requires persons to use existing mechanisms, I
- 35 considered that Ms. Babos had already directed her complaint to the CFPM. Indeed, part of her complaint to my office was that the CFNIS had not responded to her complaint. It should also be noted that, at the time Ms. Babos approached my office, the Military Police Complaints Commission was not operational. Furthermore, I note that, in any event, the systemic issues
- 40 raised by Ms. Babos' complaint do not appear to fall within the Commission's mandate.

- My office commenced a field investigation into Ms. Babos' complaint in June 1999. My investigators took tape-recorded statements from the complainant,
- 45 the CFNIS investigators assigned to the case, the supervisory staff involved in the case, and the CFPM.

- Documents relating to the case, including the CFNIS investigation file, as well as documents relating to staffing and workload at CFNIS Western Region Detachment in Edmonton and Alberta, as well as CFNIS procedures, were reviewed. My investigators also contacted Ottawa Carleton Regional Police and reviewed their policies and procedures for dealing with sexual
- 50 assault victims.

Summary of the Facts

55 *Events from May 25, 1998 to December 14, 1998*

60 Tannis Babos is a 35 year old former CF member, currently living in Cold Lake, Alberta. She states that in October 1983, when she was a 19 year old private in the Canadian Forces, a CF member raped her while she was on a training course at CFB Borden. The incident occurred in a motor vehicle just outside the base. She did not report the rape to authorities at the time, but did tell at least one other CF member shortly after the incident occurred. She does not know the identity of the suspect, other than that he was a CF member on the same course as her.

65 In May 1998, she saw an article about military sexual assault victims in *Maclean's* magazine. She contacted the author, who referred her to the Military Police. On May 25, 1998, Ms. Babos called the Military Police and reported the incident.

70 The case came under the jurisdiction of the Canadian Forces National Investigation Service Western Region (CFNIS (WR)), based in Edmonton. Two CFNIS investigators, Sergeant Myke Hamm and Corporal Deanne Nelligan, were assigned. Cpl. Nelligan was designated as the primary investigator.

75 Sgt. Hamm and Cpl. Nelligan traveled to Cold Lake, Alberta and interviewed Ms. Babos on video on May 28, 1998. She describes both officers as "very nice". She states that they told her they would conduct an investigation and that they would be in contact with her as the investigation progressed.

85 Ms. Babos was supplied with both investigators office and pager numbers. The investigators state they told her to call them at any time. The investigators located and interviewed a potential witness in Cold Lake later that day. My investigator reviewed the CFNIS file and the investigative steps taken by Cpl. Nelligan, between May 29, 1998 and December 13, 1998. Given that the CFNIS investigation is ongoing and that we would not want to interfere with the integrity of a criminal investigation, I have chosen not to reproduce the details of Cpl. Nelligan's efforts. The timing of Cpl. Nelligan's efforts however is relevant. Steps were taken by Cpl. Nelligan on the following dates:

- 90
- June 4
 - July 7
 - July 22
 - Aug 25
- 95

On September 18, 1998, Cpl. Nelligan contacted the civilian police at New Tecumseh, adjacent to CFB Borden, to inquire whether they would assume carriage of the file. They declined to assume carriage of the case. She also drafted a Results of Preliminary Assessment Report. Cpl. Nelligan noted on the report that "(N)umerous attempts to contact Ms. Babos Emond were made in order to brief her on the progress of this investigation, however all attempts met with negative results".

The Results of Preliminary Assessment Report was reviewed by a supervising officer, who suggested further investigative steps that should be taken prior to suspending the file. However, Cpl. Nelligan was [] in mid-October 1998, without conducting any further investigation into the matter.

Contacts between CFNIS and the Complainant

Ms. Babos states that she had no contact from the CFNIS at any time from May 28, 1998 to late October 1998. She had no idea what was happening with her case during that period. She had apparently conducted considerable research on her own initiative, and had obtained the names of several members who were on the course at CFB Borden with her, and may have been in a position to assist identifying the suspect. She could have contacted the CFNIS investigators directly, however, she chose not to until late October.

There is no evidence that any CFNIS personnel contacted Ms. Babos until October 28, 1998, and then it was in response to a message left by her requesting to know what was happening with her case.

The first record of an attempt to contact Ms. Babos is a record of conversation completed by Cpl. Nelligan, dated September 14, 1998. Cpl. Nelligan states she called Ms. Babos at home and at work that day. There was no reply at Ms. Babos's house, and she was told that Ms. Babos no longer worked at the number she had been given.

Cpl. Nelligan called again on September 21 and September 22, 1998. She noted that there was no answer or answering machine on either occasion.

It was shortly after this that Cpl. Nelligan []. Her [] was originally scheduled for thirty days, however it was soon apparent that she would not likely be returning to CFNIS work in the foreseeable future. However, her cases were not re-assigned at that time. She did not return to duty until February 1999, and was then posted out of CFNIS.

140 From a review of the CFNIS file, it appears that Ms. Babos was not
contacted or informed of Cpl. Nelligan's [] or the resulting status of her file
until October 28, 1998, when Ms. Babos called CFNIS (WR) asking for an
update on her case. She was called back later that day by MWO Murrin, who
is a supervising NCM at CFNIS (WR). He has no independent recollection of
145 the call, but has a note confirming that he spoke to Ms. Babos for about 45
minutes. He believes he updated her on Cpl. Nelligan's [] at that
time.

150 Phone records indicate that Ms. Babos made a one-minute call to the CFPM
in Ottawa, at 2:51 p.m. on October 28, 1998. Ms. Babos recalls that they did
not speak on that date, but she may have left a message.

On November 10, 1998, Ms. Babos states that she called Cpl. Nelligan. She
left a message to call back. She received no reply. On November 12, 1998,
155 Ms. Babos called Cpt. Ralph Beekhuisen, then officer in charge of the
Detachment (OC CFNIS (WR)). She offered further additional information
about her case. According to Cpt. Beekhuisen, she did not complain about
the way she was being treated. This information was passed on to MWO
Murrin, with instructions to have the investigators call Ms. Babos that day.
Cpt. Beekhuisen also suggested further investigative avenues that might be
160 explored, including cognitive interviewing and hypnosis. Ms. Babos states
she received a call later that day from MWO Murrin advising her that Sgt.
Hamm *"will take over my case file"*, and will call her *"early next week"*.

She also received an update on what investigative steps had been taken. It is
165 not clear if this took place during the October 28 or November 12, 1998,
calls. She states she was very disappointed with what she believed to be the
minimal investigation that had been completed into her case.

The case appears to have remained in limbo until November 23, 1998, when
170 it was re-assigned to Sgt. Hamm. He conducted a review of the material in
the file, and developed an investigative plan.

In late fall, Ms. Babos spoke to *Maclean's* magazine about the delay in her
case. She complained about the lack of contact from CFNIS, and that the
175 case was not being investigated thoroughly. Her comments were published in
the issue dated December 14, 1998, which arrived on the newsstands a few
days earlier.

On December 10, 1998, Cpt. Beekhuisen issued a memo that the Babos file
180 was *"to be given highest priority to ensure its swift completion."*

On December 13, 1998 Sgt. Hamm began taking steps to locate a potential

185 At 7:42 a.m. on December 14, 1998, Ms. Babos called the CFNIS at
Edmonton. She states there was no answer. At 7:44 a.m. she called the
Provost Marshal in Ottawa, and spoke to her. The call lasted four minutes.
She states that she told the CFPM that she was dissatisfied with the way her
case was being handled and how she was being treated by the CFNIS. In her
statement to Ombudsman's investigators, Ms. Babos states she called the
CFPM because:

190

*...I was frustrated, because nobody was calling me back and I
wasn't getting anywhere with the investigation. I had no idea
where it was going. There was nobody. No one.*

195 Ms. Babos states that the CFPM advised her that she would have "internal
affairs" look into her complaint.

The CFPM recalls the conversation, and confirms that Ms. Babos told her
that the investigator assigned to her case had not been in contact with her.
200 The CFPM immediately contacted CFNIS (WR), and asked Cpt. Cowell to
follow up with Ms. Babos. Later that day, Sgt. Hamm called Ms. Babos and
they met on December 16, 1998 in Cold Lake.

To our knowledge, there was no internal investigation of Ms. Babos's
complaint to the CFPM. However, it should be noted that Ms. Babos recalls
205 being told by the CFPM that she could make a formal complaint with the
Military Police office at Cold Lake. She did not do this.

In summary, there appears to have been no contact between CFNIS (WR)
210 and the complainant between May 28, 1998 and December 14, 1998, other
than the October 28 call to MWO Murrin and the November 12 call to
Captain Beekhuisen, and the response later that day from MWO Murrin.
These contacts were initiated by Ms. Babos.

215 *Events after December 14, 1998*

Sgt. Hamm met with Ms. Babos in Cold Lake on December 16, 1998. At that
time, he updated Ms. Babos on the progress of the investigation and advised
her what investigative steps he was contemplating. He provided her with his
200 home number, as well as office and pager number. He explained that Cpl.
Nelligan was [] and would not be returning to CFNIS.

We have reviewed the working investigative file up to May 1999. It is clear

225 that Sgt. Hamm put considerable time and effort into the investigation of Ms. Babos' complaint after December 13, 1998. Ms. Babos herself acknowledged that Sgt. Hamm handled the case very well during this period. The investigation continued on and off through the spring of 1999.

230 My investigator was advised that Sgt. Hamm, was posted out of the CFNIS (WR) on August 8, 1999. Sgt. Hamm advised that he traveled to Cold Lake with M/Cpl. Steve Hawkins on September 2, 1999. At that time Sgt. Hamm informed Ms. Babos that he would no longer be working on her file and that
235 M/Cpl Hawkins would be taking it over. They also discussed the investigative steps, which remained to be taken on the file.

M/Cpl. Hawkins confirmed with my investigator on November 18, 1999 that he has spoken to Ms. Babos once by telephone, since the September 2, 1999 visit. The CFNIS investigation is still continuing.

240 Ms. Babos is extremely upset and dismayed by the way she continues to be treated by the CFNIS and the continuing delay in the investigation of her case.

The Maple Leaf Article

245 *Maple Leaf* is a Canadian Forces newspaper, which has wide distribution through out DND/CF. The January 15, 1999 edition included an article entitled "*CFNIS: Open door policy for complainants.*" For assistance, a copy of this article has been attached to my report. The article refers specifically to the December 14, 1999, issue of *Maclean's* (in which Ms. Babos' story
250 appeared) and the author comments:

255 *The Canadian Forces National Investigation Service (CFNIS) has a formal complaints mechanism, and the Provost Marshal wants people to use it. In the December 14 issue of Maclean's magazine, several former military members made allegations that CFNIS investigators mishandled their cases of sexual harassment and sexual assault.*

260 Immediately after this opening statement, the author quotes the CFPM as stating the following:

265 *The people are going to Maclean's magazine but none of them are coming to me. Now I will go back to each of them and ask if they want to make a formal, written complaint.*

The *Maple Leaf* author then went on to specifically refer to the cases profiled in the *MacLean's* article and specifically quoted Ms. Babos' comments from the article:

270 *She (Ms. Babos) told Maclean's, "I've been brushed off. I wonder why I bothered telling my story... From August to October, I never heard from them."*

Immediately after these comments, the comments from the CFPM appeared:

275 *Col. Samson could not comment on specific cases, but she said investigations take time to conduct, and contact between an investigator and an alleged victim is not as frequent as people initially expect. "There are periods when we do not report back. This is when we do our work. When we need more information we go back to them."*

280

The article goes on to comment that:

285 *The investigative process takes even longer when incidents are several years old. In these cases, it can take several months to find witnesses to validate that the incident occurred – the first step in any investigation. Recent cases have a higher rate of closure for this reason (...)*

290 The article contains further references to the internal CFNIS complaints handling and a specific request by BGen Samson that individuals come directly to her with their complaints:

295 *If clients have a complaint I wish they would let me know. Our aim is to provide a more effective service. How else can we make sure the training of our people and the standard of our service is at a proper level?*

300 Ms. Babos feels that the CFPM's comments were directed at her, in retribution for her remarks published in the December 14, 1998 issue of *Maclean's*. She was, and remains, extremely upset by the comments and would like to have an apology from the CFPM for making them.

In a tape-recorded interview with Ombudsman investigators, the CFPM vociferously denied that the remarks were aimed at Ms. Babos. When Ms. Babos's comments were put to her the CFPM stated that it was "*ridiculous, that's not true*". The CFPM did confirm that the remarks printed in *Maple Leaf* were accurate, stating that she reviewed and approved the article prior to publication. The author of the *Maple Leaf* story confirmed that the CFPM declined to comment on the specifics of any case.

The article also contains a sidebar, outlining the complaint mechanisms available to encourage reporting of sexual assault and harassment in the

military, including the Ombudsman's office.

Findings and Recommendations

Lack of Contact with the Victim/Complainant

In respect of Ms. Babos's complaint, I find that there was clearly insufficient contact from the CFNIS during the six-month period after she reported the incident to them. The problem of lack of regular contact appears to have continued throughout 1999, to date.

Ms. Babos was not contacted by anyone at CFNIS between giving her statement on May 28 and December 14, 1999, a period of six months and 17 days, other than on May 29, 1998, October 28, 1998 and November 12, 1998. On all these occasions, the call was in response to a message she had left.

In fact, all contact between Ms. Babos and CFNIS between May 28 and December 14, 1998, that we are aware of, was initiated by Ms. Babos. In that period, there were three documented attempts by CFNIS to initiate contact with the complainant, and all of these occurred over a nine-day period in mid-September. None were successful, and there was no follow-up.

The onus to ensure regular and open lines of communication should lie with the trained police investigators. Victims of offences, who are unfamiliar with the system and the investigative process understandably feel uncomfortable, shy and uncertain as to when it is appropriate for them to call to ask about their case. If the investigator ensures that they regularly contact the complainant and keep them informed of what is happening, the victim's fears and anxieties will be much alleviated. Furthermore, they are less likely to feel intimidated and alienated.

Notwithstanding the pressures caused by high caseloads and lack of resources (as detailed below), it is absolutely crucial for the well-being of the individual victim/complainant that he or she is kept apprised of the progress of the investigation, on a regular basis which clearly did not happen in this case. A victim/complainant who is kept informed along the way of the investigation's progress, is also likely to have more confidence in the results generated by the investigation. It is also worth noting that victims and complainants who have confidence in the process are more likely to bring any complaints they might have to the CFPM or other internal mechanisms, for the issue to be resolved, as opposed to turning to the media, as they often do

as a last resort when they feel abandoned by the system.

345 Regular communication with the victim/complainant also builds and maintains trust and confidence in the military justice system as a whole, as well as CFNIS an investigative agency.

350 In fact, the Minister of National Defence alluded to the importance of giving sexual assault victims confidence in the system. In a media scrum after Question Period on May 25, 1998, he stated:

355 *There are a number of things (sexual assault victims) can do if they wish to bring it to the attention, we're trying to give, as the Chief of Defence Staff has said, a comfort to people to bring forward this information, as much comfort as they obviously had had in bringing it forward to Maclean's magazine. We want to make sure that they will feel comfortable in bringing it forward to the Canadian Forces.*

360 In the December 14, 1998 issue of *Maclean's* magazine, Ms. Babos is quoted as saying, "I've been brushed off. I wonder why I bothered telling the military my story". Ms. Babos is a participant in an informal network of members and ex-members who are the survivors of sexual assault in the military. They speak regularly about the treatment they receive from the military justice system. Unfortunately, the experience of Ms. Babos does not
365 positively reflect on the system as a whole, and Ms. Babos advises us she has been vocal with her concerns to other victims. There is a real danger that all the work that has been undertaken, to create an effective and credible investigative agency, which victims will bring their complaints to, will be
370 seriously undermined by experiences such as Ms. Babos'.

CFNIS Policy On Victim/Complainant Contacts

375 CFNIS policy on contacting complainants is provided for in the CFNIS Standard Operating Procedures, Chapter 2, entitled 'Police Operations. Suspect and Victims Rights', paragraph 11, which reads as follows:

Callbacks

380 *NIS supervisors are to advise complainants of NIS action(s) resulting from their complaints. Callbacks include NIS action(s) and a determination of the complainants' satisfaction of the NIS action(s) and professionalism. Supervisors are to ensure that call backs have taken place and are appropriately recorded.*

On July 14, 1998, shortly after we had made CFNIS (WR) aware of Ms. Babos's complainant, and less than three weeks after Ombudsman investigators interviewed

Sgt. Hamm, the officer commanding CFNIS (WR) instituted the following local policy directive, to compliment the above quoted SOP.

I(n) A(ccordance) W(ith) ref callbacks to victims/complainants is is an integral part of CFNIS operations. All investigators are to ensure that the procedures laid out in the CFNIS SOP at ref is adhered to. CFNIS WR investigators at a minimum will make callbacks weekly.

All callbacks will be recorded on the CFNIS database and included in the investigative plan.

Civilian Police Agency Policy and Practices

We compared CFNIS policy and practices with Ontario civilian police service's policy and practices.

The Province of Ontario, Ministry of the Solicitor General has issued guidelines for the investigation of sexual assaults by Ontario police services. The following is an extract from the policing standards manual:

The procedures shall include the following:

a. All attempts should be made to ensure that the officer who is in charge of the investigation maintains consistent contact with the victim throughout the process.

These provincial standards also provide that one of the core competencies of sexual assault investigation is that the investigator "...explains next steps, investigative and legal processes and options", to the victim.

The Ottawa-Carleton Regional Police Service has a policy governing the investigation of sexual assaults, based largely on the directives issued by the Ministry of the Solicitor General. Policy H 22 provides that the investigator responsible for the case should:

Ensure that the victim is updated on any information pertaining

425 *Recommendations*

Ms. Babos advised us that she had not heard from the investigator assigned to her case for considerable periods of time during the summer and fall of 1999. She appears to have kept notes of each contact. Since my investigators met with her on June 24, 1999, she states has received two phone calls and one visit from the CFNIS investigators. As previously noted, 430 there has recently been a new investigator assigned to her case.

On balance, this would appear to indicate that the local CFNIS (WR) call back policy, requiring weekly contact, is not being adhered to. This may indicate continuing resource and caseload issues at CFNIS (WR) that should 435 be addressed as soon as possible.

During our interview of the CFPM, one of my investigators raised the idea of retaining trained civilians to liaise directly with victims and keep them 440 informed of the status of their case as it progresses. The CFPM seemed amenable to the concept. We understand that this practice is in place in other jurisdictions. For example, Ottawa-Carleton Regional Police has a victim crisis unit whose duties include acting, if required, as an investigator's designate explaining the progress of an investigation to victims of crime. In an interview with my investigator, the manager of the unit advised that:

445 *The primary need of a victim is information. Information about their case is always the biggest thing that a victim or complainant asks for. It is very important for the investigator to explain what is going on as the case progresses. We recommend that the investigator or his/her designate call the victim every three to four weeks, even if nothing has happened with the case.*

450

I therefore recommend that:

- **The CFPM should implement a binding CFNIS-wide policy requiring that CFNIS contact a victim/complainant in active cases at regular intervals. The policy should contain specific guidance 455 on the frequency of contact required.**
- **CFNIS staffing levels should be reviewed to ensure that the victim/complainant contact policy can be implemented without undue pressure and stress on investigators and without sacrificing**

the quality of investigations.

- CFNIS Detachment commanders should be directed to actively ensure that the victim/complainant contact policy is followed in each case.
- The CFPM should study models used by civilian police services to involve trained civilian support workers to provide support and information to victims and assist in alleviating any frustrations with the system. This study should be undertaken with the view to implementing such a model within all CFNIS detachments.

Delay in the Investigation

Recommendation Regarding Caseload and Resources at CFNIS (WR)

There was clearly a serious breakdown in communication between the CFNIS and the complainant. However, although it is abundantly obvious that Ms. Babos's case "*fell between the cracks*", it is important, in all fairness, to put what happened to her in context.

Ms. Babos's case was one of a large influx of cases, in part generated by the *Maclean's* magazine article of May 1998 concerning sexual assault in the Canadian Forces. As with Ms. Babos, many individuals were encouraged to come forward with their complaints, particularly in light of the public pronouncements by senior managers at DND/CF that their cases would be thoroughly investigated and that they would be treated with respect and dignity.

A significant proportion of these cases fell under the jurisdiction of the CFNIS Western Region Detachment in Edmonton. We are advised that more than forty sexual assault cases were reported to the Detachment in June 1998 alone, in stark contrast to the eight cases that had been reported between January and May 1998. One investigator described the resulting workload as "*...the summer from hell, (it was) baptism by fire...*". We are also advised that, in addition, CFNIS (WR) were responsible for investigating an inordinately large percentage of the serious and high profile cases reported to CFNIS that year. In 1998 as a whole, the Detachment, which has less than 20% of CFNIS investigative staff, dealt with approximately 30% of the total of 980 CFNIS investigations CF wide. This disproportion is reflected in the number of sexual related offences; of the 267 cases reported to CFNIS in 1998, we are advised that approximately 96 came under the jurisdiction of CFNIS (WR).

Undoubtedly, CFNIS (WR) was obliged to make difficult choices in prioritising investigations during this period. Historical sexual assaults, such as the allegation reported by Ms. Babos, are amongst the most difficult and time consuming of cases to investigate. This is particularly true when the identity of the suspect is unknown. These cases require painstaking and thorough review and analysis. Witnesses may be difficult to locate, memories may have faded and documents misplaced or destroyed. The chances of a conviction are remote. Inevitably, more recent cases tend to take precedence.

We are advised that, on paper, CFNIS (WR) had a compliment of 19 investigators, along with support staff. During the summer of 1998, the actual number of investigators available to deal with cases was, in most part, barely half the prescribed number. We were told that at one point during June 1998, only two investigators, including the officer commanding, were available to deal with an incident if it arose. All the other investigators were otherwise committed, either on investigations, on leave, on deployment, on training or off sick. Add to that the increased workload, and it is clear that CFNIS (WR), despite the efforts of the vast majority of the investigative and supervisory staff, was unable to deal with the volume of cases thrust upon them, in a timely fashion. The problem was compounded by geography. CFNIS (WR) is responsible for a large number of Bases, Stations and Headquarters, scattered from Manitoba to British Columbia. It is also responsible for the three Territories. Consequently, investigators spend a considerable proportion of their time traveling.

Cpl. Nelligan advises us that some of the delay in the investigation may have been attributable to initial uncertainty as to which investigative agency had jurisdiction over the case. The offence occurred outside the base, and therefore came under the jurisdiction of the Ontario Provincial Police. As noted above, they declined to deal with it. CFNIS Central Region, based in Ottawa, which has responsibility for CFB Borden, may also have had an interest in the case. Cpl. Nelligan advised that she was surprised to find the case in her in-basket when she returned from leave in June, as she believed the file would be transferred to CFNIS in Ottawa. She noted in her Results of Preliminary Assessment Report that *"there was a mix-up (with the file) and we kept it"*.

It appears from the documentation made available to us that the chain of command was apprised of burgeoning problems with workload and staffing issues as they developed. It is unclear what, if any, substantive measures were

545 It is also very important to note that Ms. Babos has no complaint against any individual CFNIS (WR) investigator. In fact, she is complimentary about the empathy shown by the investigators in their initial treatment of her. Her concern is with the system, which, in her opinion, was insufficiently resourced to deal with her complaint, and keep her informed of what was happening in a timely and efficient manner.

550 The facts outlined above would appear to support her assertion. CFNIS (WR) was clearly under-resourced to deal with the unexpected surge of cases. In Ms. Babos's case, the problem was compounded by circumstances that arose with the principal investigator, Cpl. Nelligan.

555 A CFNIS investigator advised us that, notwithstanding the improvements made to the system over the last year, including the adoption of the call back policy noted above, there are still workload and resource issues that have not been dealt with as effectively as they might have been. He noted that investigators are still "burning out" and cases are taking a considerable amount of time to deal with, due to workload and related issues. However, other CFNIS investigators stated that the circumstances leading to Ms. 560 Babos' virtual abandonment could not be repeated. They advised that the workload has "*drastically improved*". They pointed to the introduction of a computerised database, increasingly experienced and well-trained investigative teams, and policies, such as the call back policy noted above, designed to prevent what happened to Ms. Babos from re-occurring. Further, 565 we understand that the CFPM is developing a "*client satisfaction survey*" program, which will be introduced this year. This survey is designed to evaluate satisfaction with CFNIS investigative activities.

570 On the topic of whether progress is being made, I have some concern that the investigation into Ms. Babos's allegation has yet to be completed, over 18 months after the allegation was reported, and 11 months after a direction from a supervising officer that the file "*be given the highest priority*".

575 I therefore recommend that:

- **The CFPM should undertake a review of caseload and resources at CFNIS (WR) and take appropriate action, to deal with any existing lack of resources and ensuing delays in investigations. The CFPM should report back to the Ombudsman within 6 months 580 time, on the results of her review and any action taken.**

585 There are well-documented problems with investigator 'burnout' and illness
that began to arise during the summer and fall of 1998, continuing into 1999.
Several CFNIS (WR) members were sick with stress-related or medical
illness during this period. Consequently, the workload was spread even more
thinly amongst a decreasing core group of investigators. The situation was
590 made worse by training, leave, postings and Court commitments.

Cpl. Nelligan, the primary investigator in this case, is a case in point. She had
joined the Military Police in 1986. She was assigned to general MP duties at
Cold Lake, and subsequently spent four years on a posting at the Military
Prison in Edmonton. She took an investigator course in 1996, and then
595 worked on general investigations at the MP section at CFB Edmonton. She
had limited criminal investigative experience when she joined the CFNIS as it
began operations in September 1997. Nonetheless, she accumulated a heavy
caseload. She advises she was the primary investigator on approximately ten
other cases at the same time she was responsible for the Babos case. This
600 does not include cases where she assisted other investigators; or shadow files.
In early June 1998, she was tasked to assist another investigator on a series
of investigations in Saskatchewan. This lasted approximately ten days. She
then took a []. In mid-July, she traveled to Ontario to assist
in another case (as well as attending in Ottawa to search for evidence related
605 to this case). She received [] in late August due to a
[]. In early October, she returned to Saskatchewan to assist in other
investigations. As noted, she was [] in mid-October
1998, and did not return to CFNIS.

610 When Cpl. Nelligan was [] she insisted on taking work home with
her in order that she could complete as much as possible prior to her absence.
[]. Although Cpl. Nelligan did not deal with Ms.
Babos's case at that time, I believe this is an excellent example of the
commitment and dedication that the men and women of CFNIS have to their
work, even in the most difficult of circumstances. These members deserve
615 whatever training and counselling is available to assist them in developing
expertise in investigations and in dealing with the difficult circumstances in
which they work, including the high stress environment and the high volume
of cases.

620 I therefore recommend that:

- Specialized training programs should be implemented to ensure
that CFNIS investigators have access to ongoing training to assist

them managing stress in a high pressure and heavy caseload environment.

625

The facts of this case and the influx of sexual assault cases experienced by CFNIS (WR) and other CFNIS detachments, also raise issues in relation to the availability of training for CFNIS investigators to deal with sexual assault investigations. As noted above, Cpl. Nelligan, the initial investigator on Ms. Babos' case, had limited experience in conducting investigations, when she came to work at CFNIS (WR) in September, 1997. She states she requested training in sexual assault investigation, but none was supplied, in part due to the fact that the office was "flooded" with cases from the day CFNIS became operational.

630

635

A member of my investigative team contacted CWO Norm Viau who is in charge of "out of service" i.e.; special investigative training for CFNIS. The CWO advised that initially specialty investigative training was lacking when the CFNIS was first stood up but that since this time, the availability of training has improved. Currently, CFNIS personnel are being sent to civilian police training facilities including the Canadian Police College and the Ontario Police College to receive such training.

640

Given the existing CFNIS commitment to improved specialty investigative training, I will not be making a formal recommendation at this time. I will however, continue to monitor the issue and consider it for future review, should additional cases such as Ms. Babos' arise.

645

650 *Other Issues Related to Delay in CFNIS Investigations*

Other policy and procedure issues that may be directly or indirectly relevant to the issues in this case, such as the handling of shadow files, jurisdictional issues and other policies and procedures, were recently dealt with in a review of Military Police Investigation Policy by the Military Police Services Review Group. Their recommendations will undoubtedly assist in streamlining procedures and thereby free up investigators to deal with cases in the field. I understand that all the nineteen recommendations and four observations made in the report have been endorsed by the CFPM, and are in the process of being implemented in one form or the other.

655

CFPM remarks in Maple Leaf (January 15, 1999)

660

With respect to Ms. Babos's complaint about the CFPM's comments in the January 15, 1999 edition of *Maple Leaf*, I have passed on the CFPM's position to her. Ms. Babos remains skeptical and still seeks an apology from

the CFPM for making them.

665

When one reviews the *Maple Leaf* article and particularly, the juxtapositioning of the quotes from *Maclean's* about Ms. Babos' case and the CFPM's comments, Ms. Babos' perception is not an unreasonable one. In my opinion, an objective reader could justifiably be left with the impression that the comments may have been directed to Ms. Babos, although that appears

670

not to have been the intent. Although, given the circumstances, I do not feel it is necessary to make any specific formal recommendation in this regard, I do observe that an apology from the appropriate CFNIS authority to Ms. Babos would go along way to fostering good faith and re-building Ms. Babos' confidence in the CFNIS leadership and in the CFNIS as a police agency. Such an apology would be most effective if it addressed both the perception created by the *Maple Leaf* article and the breakdown in communications between CFNIS and Ms. Babos from May to December 1998.

675

680

I also note that the perception created by the *Maple Leaf* article and Ms. Babos' resulting feelings of victimization, could, in hindsight, have been avoided if the author had contacted Ms. Babos for her view on the matter. We have spoken to the author of the article. She confirmed that she had not spoken to Ms. Babos, and feels that Ms. Babos' position was clear from the quotation extracted from *Maclean's* that she included in the article.

685

However she agreed that, in retrospect, it may be useful to talk with alleged victims in cases such as this one. I fully accept that the author acted in good faith and there was no intent on her behalf to in anyway portray Ms. Babos in a negative light. The author agrees that a formal editorial policy may be of assistance in this regard.

690

In this case, the author chose to use Ms. Babos' case as a specific example in the article and to quote directly from her comments in the *Maclean's* piece. Some of Ms. Babos' negative feelings about the article might have been avoided if *Maple Leaf* staff had contacted Ms. Babos and given her an opportunity to respond to the Provost Marshal's comments and to directly voice her side of the story in the article.

695

700

One of my investigators contacted Mr. Don Sellar, *Toronto Star* Ombudsman, for his views on this issue. As an Ombudsman for a major newspaper, we considered Mr. Sellar to be a neutral authority on fair journalistic practices. Mr. Sellar was also provided with a copy of the *Maple*

Leaf story. He advised that attempting to get all important sides of the story is "one of the basic tenets of journalism". It was his professional opinion that steps should be taken to speak to victims in such cases.

705 The *Maple Leaf* bills itself as the "flagship newspaper of the Department of National Defence and the Canadian Forces". It is published under the authority of the Director General Public Affairs. This publication routinely makes CF members aware of ongoing social issues, which deserve public attention. It is used to send messages from senior leaders to CF members on pressing issues of concern (as was the case in the attached article).

715 Because of its official status and its wide readership, the publication has the ability to substantially influence the perceptions of CF members and their families. Where cases such as Ms. Babos' are featured in such stories and particularly where the victim/complainant lives in a small community such as Cold Lake, the mentioning of their specific case in a *Maple Leaf* article can have a real impact on them.

720 Topics such as sexual assault in the CF, CFNIS investigations into sexual assault and the experience of sexual assault victims are likely to continue to be frequent subject of *Maple Leaf* stories. Accordingly, it is appropriate at this time to make recommendations that will serve to prevent negative experiences such as Ms. Babos' from recurring in the future. They should highlight the need to show a greater degree of sensitivity and compassion in the treatment of sexual assault complainants.

I therefore recommend that:

The editorial staff of the *Maple Leaf* should adopt a policy requiring that all stories, which refer to specific sexual assault cases or CFNIS investigations of such cases, are reviewed to ensure that they are sensitive to the feelings and concerns of victims and complainants. When a specific case is mentioned, the victim/complainant should be contacted by *Maple Leaf* staff to give them the opportunity to share their experiences and comment on any issues raised in the article, which impact on their case.

725 Conclusion

730 The case of Ms. Tannis Babos cannot be viewed in isolation. My office has received other cases alleging unwarranted delays in the military justice system. In keeping with my mandate to contribute to long lasting and substantial improvements for members of DND/CF, I will be reporting on these cases in the near future and may be making further wide-ranging recommendations to deal with any systemic problems that may be evident. I will also be closely following the implementation of my recommendations in this case and any future cases, to ensure that all of the key players in the military justice system continue to work together to improve the experiences of those persons who are served by the system.

22 November 1999

740 André Marin
Ombudsman
Department of National Defence and Canadian Forces

745 Investigation Team
Gareth Jones
Barbara Finlay

Summary of Recommendations

- I. The CFPM should implement a binding CFNIS-wide policy requiring that CFNIS contact a victim/complainant in active cases at regular intervals. The policy should contain specific guidance on the frequency of contact required.
- II. CFNIS staffing levels should be reviewed to ensure that the victim/complainant contact policy can be implemented without undue pressure and stress on investigators and without sacrificing the quality of investigations.
- III. CFNIS Detachment commanders should be directed to actively ensure that the victim/complainant contact policy is followed in each case.
- IV. The CFPM should study models used by civilian police services to involve trained civilian support workers to provide support and information to victims and assist in alleviating any frustrations with the system. This study should be undertaken with the view to implementing such a model within all CFNIS detachments.
- V. The CFPM should undertake a review of caseload and resources at CFNIS (WR) and take appropriate action, to deal with any existing lack of resources and ensuing delays in investigations. The CFPM should report back to the Ombudsman within 6 months time, on the results of her review and any action taken.
- VI.

Specialized training programs should be implemented to ensure that CFNIS investigators have access to ongoing training to assist them managing stress in a high pressure and heavy caseload environment.

- VII. The editorial staff of the *Maple Leaf* should adopt a policy requiring that all stories, which refer to specific sexual assault cases or NIS investigations of such cases are reviewed to ensure that they are sensitive to the feelings and concerns of victims and complainants. When a specific case is mentioned, the victim/complainant should be contacted by *Maple Leaf* staff to give them the opportunity to share their experiences and comment on any issues raised in the article, which impact on their case.

Related Documents

- Response to the report to the Minister of National Defence
December 7, 1999
- Response to the report to the Minister of National Defence
December 14, 1999

Ombudsman



National Defence and Canadian Forces
Défense nationale et Forces canadiennes

December 7, 1999

The Honourable Art Eggleton P.C., M.P.
Minister of National Defence
National Defence Headquarters
MGen George R. Pearkes Building
101 Colonel By Drive
Ottawa ON K1A 0K2

Re: Special Report to the Minister of National Defence on the Systemic Treatment of Sexual Assault Complainant, Tannis Babos.

Dear Minister:

Pursuant to paragraph 23 (c) of the Ministerial Directives, I am providing to you the Special Report on the Systemic Treatment of Sexual Assault Complainant, Tannis Babos. Given the systemic issues dealt within this report and the potential impact on future sexual assault complaints within DND/CF, I have exercised my discretion pursuant to the directives to present this matter to you in the form of a Special Report.

I have included along with the report, both the Canadian Forces Provost Marshal (CFPM) and the Director General Public Affairs (DGPA) responses to my recommendations .

The complainant, Ms. Babos, approached my office in January 1999. She stated that she had reported to the Canadian Forces National Investigative Service (CFNIS) that she was a victim of sexual assault, when she was a private in the Canadian Forces at CFB Borden in 1983. Ms. Babos brought her complaint to the West Region Detachment of the CFNIS in May 1998. She complained to my office that she had heard virtually nothing from the assigned CFNIS investigators for 6 months after reporting the incident and that all investigative avenues were not pursued. She also complained about remarks purportedly made by the CFPM in an article in the Maple Leaf, which she interpreted as being directly critical of her.

My Office conducted a formal investigation into this matter and a formal report was issued on November 22, 1999.

The Report was forwarded both to CFPM BGen Samson and to Mr. Georges Rioux, Director General Public Affairs (DGPA). The Report contains seven recommendations. Recommendations 1 through 6 related to the CFNIS and were directed to the CFPM and recommendation 7 related to the CF publication, The Maple Leaf and was directed to the DGPA.

Both the CFPM and the DGPA responded to my recommendations in a timely fashion,

on December 3, 1999. I am pleased to report that all seven recommendations were accepted.

Given the importance of the issues raised in my report, I would like to take this opportunity to review in brief the responses received to my recommendations.

Facts and Recommendations Regarding CFNIS:

I have reviewed the CFPM's comments in relation to the factual summary provided in my report and I have noted the additional information she has provided. Although this additional information is of assistance, it does not materially alter the conclusions I have reached.

During their investigation, my investigators strove to obtain from both the complainant and the CFPM any information, considered to be relevant to the issues raised by Ms. Babo's complaint. I wish to clarify that all parties to a complaint are free at any time to provide any information, which they feel may be relevant and of assistance to my investigators, regardless of whether it has been specifically requested or not. My Director General of Investigations will be corresponding with Lt. Col. Dixon, Deputy Provost Marshal to make clear once again my office's position in relation to the CFPM's comments about the process whereby my office's investigative requests are responded to.

I disagree with the CFPM that the summary of facts contained in my report could lead readers to believe that CFNIS investigators acted without full regard of Ms. Babos' feelings.

As I believe I have noted in the report, the problems which occurred in Ms. Babos' case clearly appear to have been the result of broader systemic problems within the CFNIS as an institution, as opposed to being attributable to any individual investigator or investigators. My investigators' review of the file revealed a high level of commitment and dedication on the part of the men and women of CFNIS, even in the most difficult of circumstances. In my view, the report and recommendations reflect this.

Recommendations on Victim Contact Policies:

The CFPM should implement a binding CFNIS-wide policy requiring that CFNIS contact a victim complainant in active cases at regular intervals. The policy should contain guidance on the frequency of contact required.

CFNIS Detachment commanders should be directed to actively ensure that the victim/complainant contact policy is followed in each case.

In direct response to my recommendations, the CFPM issued on December 1, 1999 a Standard Operating Procedure directing CFNIS investigators to contact victims a minimum of once every two weeks. I am satisfied with this response to my recommendations and I am pleased with the CFPM's acknowledgement of the importance of communication with a victim or complainant as a way of building and maintaining trust in the military justice system.

Recommendation for Victim/Complainant Support Services:

The CFPM should study models used by civilian police services to involve trained civilian support workers to provide support and information to victims and assist in alleviating any frustrations with the system. This study should be undertaken with the view to implementing such a model within all CFNIS Detachments.

In response to this recommendation, the CFPM has committed to taking action with respect to this issue and has undertaken to conduct a study to assess how best to provide victims with the information they need to be comfortable with the investigative process.

I am pleased with this response. My office is in a position to provide the CFPM with information in relation to civilian contact in the National Capital Region, which I am certain she will find of value in dealing with this issue. My office will also initiate a review of the implementation of this recommendation after a reasonable time and we look forward to seeing the results of the CFPM's study and the resulting programs, which should serve to improve the services provided by CFNIS to victims/complainants.

Recommendations to Assess CFNIS Staff Resources

CFNIS Staffing levels should be reviewed to ensure that the complainant/victim Contact policy can be implemented without undue pressure and stress on investigators and without sacrificing on the quality of investigations.

The CFPM should undertake a review of caseload and resources at CFNIS (Western Region) and take appropriate action, to deal with any existing lack of resources and ensuing delays in investigations. The CFPM should report back to the Ombudsman within 6 months, on the results of her review and any action taken.

The CFPM has reported to me in detail regarding the steps which have been taken to improve the resources and conditions at CFNIS (WR) since Ms. Babos originally brought her complaint to my office. She reports that the steps taken have had a positive affect on the overall activities and resources of the CFNIS (WR). I am satisfied with the CFPM's reply to these 2 recommendations. Her demonstration of support and commitment to the staff of CFNIS and CF members, whom they serve, is commendable.

I must note however that the investigation into Ms. Babos' case is still continuing some 20 months after her initial complaint to the CFNIS. While I do not wish to comment upon the progress of an ongoing investigation, I do share the concern expressed by Ms. Babos at the length of time the investigation has taken, notwithstanding that there may exist legitimate reasons why the case has yet to be resolved. In light of these concerns, my office will continue to monitor the issues of staffing and resources at CFNIS (WR) in the future to assess the progress achieved by the CFPM's resource and staffing initiatives and to report on any problems which may still exist.

Recommendation to improve CFNIS Staff Training

Specialised training programs should be implemented to ensure that CFNIS Investigators have access to ongoing training to assist them in managing stress in a high pressure and heavy caseload environment.

I am pleased to report that the CFPM declared her support for this recommendation and has committed to taking action to address this issue in the new year.

In summary, I am satisfied with the CFPM's response to my recommendations. I am confident that her responses should serve to improve the quality of service provided by the CFNIS as a whole, as well as the experience of individual complainants, including sexual assault victims.

Facts and Recommendations regarding the Maple Leaf

The editorial staff of the Maple Leaf should adopt a policy requiring that all stories, which refer to specific sexual assault cases or CFNIS investigations of such cases are reviewed to ensure that they are sensitive to the feelings and concerns of victims and complainants. When a specific case is mentioned, the complainant should be contacted by Maple Leaf staff to give them the opportunity to share their experiences and comment on any issues raised in the article, which impact on their cases.

I am pleased to report that the DGPA has accepted my recommendation and has committed to adopting a written editorial policy in this regard.

I have noted the DGPA's comments in relation to The Maple Leaf reporter's attempt to contact Ms. Babos prior to referring to Ms. Babos's case in her story. Regardless of the reporter's attempt to contact Ms. Babos, the concern that Ms. Babos' side of the story and particularly her feelings on issues which were of real personal import to her was not obtained or reflected in the Maple Leaf article still remains.

I have given this issue much thought and reflection. The CFNIS issues, which were discussed in the original Maple Leaf article in January 1999, have been specifically addressed in my report and recommendations and the CFPM's response. In light of the progress, which has been made, editors of the Maple Leaf may wish to give thought to producing a follow up piece, which highlights the issues addressed in my report. This would afford an opportunity for the Maple Leaf to directly obtain from Ms. Babos her views on the treatment of her case and her experience with CFNIS, as well as her response to the results of my office's investigation and to reflect them in a balanced piece, focussing on the experience of complainants/victims in sexual assault cases.

I would like to express my gratitude to the involved parties, including the CFPM and the DGPA for their co-operation and assistance in dealing with these most important issues.

Yours truly,

André Marin
Ombudsman

cc. Bgen P. Samson, Canadian Forces Provost Marshal
Georges Rioux, Director General Public Affairs
Ms. Tannis Babos

[Back to Report](#)

Ombudsman



National Defence and Canadian Forces
Défense nationale et Forces canadiennes

December 14, 1999

The Honourable Art Eggleton P.C., M.P.
Minister of National Defence
National Defence Headquarters
MGen George R. Pearkes Building
101 Colonel By Drive
Ottawa ON K1A 0K2

Re: Special Report to the Minister of National Defence on the Systemic Treatment of Sexual Assault Complainant, Tannis Babos.

Dear Minister:

Further to yesterday's meeting, I have confirmed that the correspondence to you which I sent earlier this month was received by your office but sent to your correspondence unit.

To expedite your review of these matters, I have taken the liberty of resending the materials. You will find them enclosed.

Please advise if I can be of any further assistance.

Yours truly,

André Marin
Ombudsman

Encls.

[Back to Report](#)

Ombudsman



Défense nationale et Forces canadiennes
National Defence and Canadian Forces

Autres documents connexes

Rapport spécial au ministre de la Défense nationale

André Marin Ombudsman

**RAPPORT SPÉCIAL SUR LE
SYSTÈME DE TRAITEMENT D'UNE D'AGRESSION SEXUELLE
PLAIGNANTE : M^{me} TANNIS BABO**

Nota : Les autres documents connexes seront publiés sur l'Internet dès qu'ils sont disponibles. Jusqu'à leur publication, vous pouvez obtenir une copie papier à la salle de lecture de l'Accès à l'information, à l'édifice Mgén George R. Pearkes, 101, promenade Colonel By.

**Objet de la plainte : Système de traitement d'une plainte d'agression sexuelle
Plaignante : Mme Tannis Babos
Numéro de dossier : 99-023
Décision et recommandations
22 novembre 1999**

Table des matières

Plainte

Processus d'enquête

Exposé sommaire des faits

Événements survenus entre le 25 mai 1998 et le 14 décembre 1998

Communications entre le SNEFC et la plaignante

Événements survenus après le 14 décembre 1998

Article paru dans la Feuille d'érableConclusions et recommandationsManque de contacts avec la victime/la plaignantePolitique du SNEFC sur les contacts avec la victime/la plaignantePolitique et pratiques de la police civileRecommandationsDélais observés dans l'enquêteRecommandation sur la charge de travail et les ressources du SNEFC (O)Recommandation sur la formation des enquêteurs du SNEFCAutres problèmes liés aux délais observés dans les enquêtes du SNEFCRemarques exprimées par le GPFC dans la Feuille d'érable (15 janvier 1999)ConclusionRésumé des recommandations

Plainte

5 M^{me} Tannis Babos, de Cold Lake en Alberta, a communiqué avec mon service avant même que celui-ci n'entre en opération. Elle a indiqué qu'elle était une ex-militaire et a déclaré avoir été violée par un membre des Forces canadiennes (FC) à la BFC Borden en 1983, lorsqu'elle était encore en service, et qu'elle avait signalé ce cas au Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC), en mai 1998. Voici ce dont M^{me} Babos se
10 plaint :

- Au cours des six mois suivant la date à laquelle elle a signalé l'incident, elle n'a pratiquement pas été contactée par les enquêteurs du SNEFC et toutes les mesures d'enquête n'ont pas été prises. Le SNEFC n'a

- 15 communiqué avec elle qu'après qu'elle se soit adressée directement au Grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) et qu'elle se soit plainte de la manière qu'on traitait son cas;
- Même après qu'elle ait logé une plainte auprès du GPFC, en décembre 1998, l'enquête a continué d'accuser des retards;
- 20
- Elle se plaint également des remarques que le GPFC aurait présumément exprimées dans un article publié dans la *Feuille d'érable*, une publication des FC, et qui, selon elle, constituaient une critique à son endroit.
- 25
- Elle nous a demandé d'intervenir parce qu'elle juge que cette fois, c'est du système qu'elle est la victime.

Processus d'enquête

- 30 M^{me} Babos a communiqué avec mon bureau en décembre 1998. Lorsque ce dernier est entré en opération en juin 1999, le cas de M^{me} Babos a été confié à deux enquêteurs principaux. Bien qu'une enquête soit déjà en cours au SNEFC, j'ai jugé qu'en raison de la nature des faits allégués dans la plainte de M^{me} Babos, nous devons commencer immédiatement l'examen de ce dossier, sans attendre la fin de l'enquête du SNEFC. Il est à noter que cette
- 35 mesure s'est avérée avisée, puisque l'enquête que mène le SNEFC sur les allégations de M^{me} Babos est toujours en cours.

- En outre, j'ai établi que M^{me} Babos avait le droit de présenter sa plainte à mon bureau. Bien que dans le cadre de mon mandat, il est indiqué que les
- 40 plaignants doivent utiliser les recours qui leur sont offerts, j'ai tenu compte du fait que M^{me} Babos avait déjà présenté sa plainte au GPFC. D'ailleurs, la plainte qu'elle a soumise à mon bureau portait en partie sur le fait que le SNEFC n'avait pas donné suite à sa requête. Il importe de noter également
- 45 que, lorsque M^{me} Babos a contacté mon bureau, la Commission sur les plaintes relatives à la police militaire n'avait pas encore commencé ses travaux. En outre, j'ai noté que, quoi qu'il en soit, les problèmes relevés au niveau du système et soulevés par la plainte de M^{me} Babos ne semblaient pas entrer dans les cadres du mandat de cette commission.

- 50 En juin 1999, mon bureau a entrepris une enquête sur place relativement à la plainte de M^{me} Babos. Mes enquêteurs ont enregistré les témoignages de la plaignante, des enquêteurs du SNEFC chargés de l'affaire, des superviseurs impliqués dans cette enquête ainsi que celui du GPFC.

- 55 Les documents relatifs à l'affaire ont été examinés, notamment le dossier d'enquête constitué par le SNEFC et des documents faisant état de la dotation en personnel et de la charge de travail du détachement de l'Ouest du

SNEFC, établi à Edmonton en Alberta, et des procédures du SNEFC. Mes enquêteurs ont également communiqué avec le service de police régional d'Ottawa-Carleton et étudié les politiques et les procédures suivies au sein de ce service pour l'intervention auprès des victimes d'agressions sexuelles.

Exposé sommaire des faits

60 *Événements survenus entre le 25 mai 1998 et le 14 décembre 1998*

65 M^{me} Tannis Babos est une ancienne militaire des Forces canadiennes, âgée de 35 ans, qui vit présentement à Cold Lake en Alberta. Elle allègue qu'en octobre 1983, alors qu'elle était âgée de 19 ans et qu'elle était soldat au sein des Forces canadiennes, elle a été violée par un membre des FC au moment où elle suivait un cours à la BFC Borden. L'incident est survenu dans un véhicule automobile, juste à l'extérieur de la base. Elle n'a pas signalé ce viol aux autorités à l'époque, mais elle en a informé au moins un autre membre des FC, peu après l'incident. Elle ne connaît pas l'identité du suspect; tout ce qu'elle sait, c'est qu'il s'agissait d'un membre des FC qui suivait le même cours qu'elle.

75 En mai 1998, après avoir lu un article sur les victimes d'agressions sexuelles dans les forces armées paru dans le magazine *MacLean's*, elle a communiqué avec l'auteur de l'article qui lui a conseillé de contacter la police militaire. Le 25 mai 1998, M^{me} Babos a communiqué avec la police militaire et a signalé l'incident.

80 Cette affaire relevait de la compétence du détachement de l'Ouest du Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC (O)), établi à Edmonton. L'affaire fut confiée à deux enquêteurs, le sergent Myke Hamm et le caporal Deanne Nelligan. Cette dernière fut nommée enquêteuse principale dans ce dossier.

85 Le sergent Hamm et le caporal Nelligan se sont rendus à Cold Lake en Alberta et ils ont enregistré sur bande vidéo le témoignage de M^{me} Babos, le 28 mai 1998. M^{me} Babos a déclaré que les deux enquêteurs avaient été « très cordiaux » avec elle et qu'ils lui avaient affirmé qu'ils mèneraient une enquête et qu'ils communiqueraient avec elle à mesure que l'enquête progresserait.

90

On a donné à M^{me} Babos les numéros de téléavertisseur et de téléphone au bureau des deux enquêteurs. Ces derniers ont déclaré lui avoir dit qu'elle pouvait les appeler en tout temps.

95 Un peu plus tard, le même jour, les enquêteurs repéraient et interrogeaient un
témoin important à Cold Lake. Mon enquêteur a examiné le dossier du
SNEFC et les mesures d'enquête prises par le cpl Nelligan, entre le 29 mai
1998 et le 13 décembre 1998. Étant donné que l'enquête du SNEFC est
100 toujours en cours et que nous ne voulons pas compromettre l'intégrité d'une
enquête criminelle, j'ai décidé de ne pas révéler les détails des mesures prises
par le cpl Nelligan. Cependant, il importe de noter quand celle-ci a pris ces
mesures. Voici les dates où des mesures ont été prises par le cpl Nelligan :

- 4 juin
- 105 • 7 juillet
- 22 juillet
- 25 août

Le 18 septembre 1998, le cpl Nelligan a communiqué avec le service de
110 police civil de New Tecumseh, à proximité de la BFC Borden, pour lui
demander s'il voudrait se charger de l'affaire. Ce service a refusé de le faire.
Elle a aussi rédigé l'ébauche d'un rapport préliminaire d'évaluation. Dans ce
rapport, le cpl Nelligan indique : *qu'on a essayé plusieurs fois de
communiquer avec M^{me} Babos Emond pour l'informer des progrès de cette
enquête, mais chaque fois sans succès ».*

115 Un supérieur a examiné les conclusions du rapport préliminaire d'évaluation
et il a recommandé que d'autres mesures d'enquête soient prises avant
d'interrompre le traitement du dossier. Toutefois, le cpl Nelligan est [] vers le
milieu d'octobre 1998, sans que d'autres mesures d'enquête n'aient été prises
120 dans ce dossier.

Communications entre le SNEFC et la plaignante

125 M^{me} Babos déclare que le SNEFC ne l'a pas contactée entre le 28 mai 1998
et la fin d'octobre 1998. Au cours de cette période, elle ne savait pas ce qui
se passait dans son dossier. Il semble qu'elle ait mené des recherches
approfondies de son côté et qu'elle ait réussi à obtenir les noms de plusieurs
militaires qui suivaient le même cours qu'elle à la BFC Borden et qui
pourraient être en mesure de contribuer à identifier le suspect. Elle aurait pu
130 communiquer directement avec les enquêteurs du SNEFC, toutefois, elle a
décidé d'attendre la fin d'octobre pour le faire.

Il n'existe aucune preuve confirmant que le personnel du SNEFC a

135 communiqué avec M^{me} Babos avant le 28 octobre 1998, jour où on l'a
rappelée à la suite d'un message qu'elle a laissé pour savoir ce qui se passait
dans son dossier.

140 La première note indiquant qu'on a essayé de communiquer avec M^{me} Babos
est celle qui a été consignée par le cpl Nelligan, le 14 septembre 1998, dans
laquelle cette dernière déclare avoir téléphoné ce même jour, au domicile et
au bureau de M^{me} Babos pour lui parler. Elle indique qu'il n'y a eu aucune
réponse au domicile de cette dame et qu'au bureau, on lui a dit que M^{me}
Babos ne pouvait être jointe à ce numéro puisqu'elle ne travaillait plus à ce
poste.

145 Le cpl Nelligan a tenté à nouveau de téléphoner à M^{me} Babos les 21 et
22 septembre 1998. Dans ses notes, elle écrit que personne n'a répondu et
qu'il n'y avait pas de répondeur en fonction les deux fois qu'elle a tenté
d'appeler.

150 Peu de temps après, le cpl Nelligan []. À
l'origine, ce [] ne devait durer que trente jours, mais peu après
il devint évident qu'elle ne reviendrait pas travailler au SNEFC dans un avenir
prochain. Cependant, les dossiers dont elle s'occupait ne furent pas confiés à
155 une autre personne à ce moment-là. Elle ne revint pas au travail avant février
1999 et elle fut affectée à un poste à l'extérieur du SNEFC.

L'examen du dossier du SNEFC nous révèle qu'il semble qu'on n'ait pas
communiqué avec M^{me} Babos ou qu'on ne l'ait pas informée que le cpl
160 Nelligan était [] ou renseignée sur les progrès de l'enquête avant le
28 octobre 1998, jour où M^{me} Babos a téléphoné au SNEFC (O) pour savoir
ce qui se passait dans son dossier. C'est l'adjudant-maître Murrin, un MR
superviseur au SNEFC(O), qui s'est chargé de la rappeler, plus tard le même
jour. Il ne se souvient pas précisément de cet appel, mais il a noté s'être
165 entretenu avec M^{me} Babos pendant environ 45 minutes. Il croit lui avoir dit
que le cpl Nelligan était [].

Selon les appels téléphoniques consignés, M^{me} Babos a fait un appel d'une
minute au GPFC à Ottawa, à 2 h 51, le 28 octobre 1998. Elle se souvient
qu'elle n'a pas parlé au GPFC à cette occasion, mais qu'elle a peut-être laissé
un message.

170 M^{me} Babos déclare que le 10 novembre 1998, elle a téléphoné au cpl
Nelligan. Elle lui a laissé un message lui demandant de la rappeler. Elle n'a
pas obtenu de réponse.

175 Le 12 novembre 1998, M^{me} Babos a téléphoné au capitaine Ralph
Beekhuisen, qui était alors commandant du détachement (Cmdt SNEFC (O)).

Elle lui a offert de révéler d'autres renseignements relatifs à son dossier. Selon le capt Beekhuisen, M^{me} Babos ne s'est pas plainte de la manière dont son dossier était traité. Les renseignements transmis par M^{me} Babos furent donnés à l'adjum Murrin, avec instructions de demander aux enquêteurs de communiquer avec M^{me} Babos le même jour. Le capt Beekhuisen a aussi suggéré qu'on envisage de prendre d'autres mesures d'enquête, notamment l'hypnose et l'entrevue cognitive. M^{me} Babos confirme avoir reçu un appel de l'adjum Murrin plus tard dans la journée, l'informant que le sgt Hamm « *allait prendre son dossier en charge* » et que ce dernier devait communiquer avec elle « *au début de la semaine suivante* ».

On lui a également fourni un compte rendu des mesures d'enquête qui avaient été prises. Il n'est pas clairement indiqué si cette intervention a eu lieu au cours de l'appel du 28 octobre ou celui du 12 novembre 1998. Elle déclare avoir été très déçue en constatant les mesures d'enquête, minimales selon elle, qui avaient été prises dans son dossier.

Il semble qu'on n'ait pas pris d'autres mesures dans ce dossier avant le 23 novembre 1998, date à laquelle il a été confié au sgt Hamm. Ce dernier a examiné les documents contenus dans le dossier et mis au point un plan d'enquête.

Vers la fin de l'automne, M^{me} Babos s'est adressée au magazine *MacLean's* pour se plaindre des délais observés dans le traitement de son dossier, du manque de communication de la part du SNEFC et du fait que le dossier ne faisait pas l'objet d'une enquête approfondie. Ses commentaires furent diffusés dans l'édition du 14 décembre 1998, disponible en kiosques quelques jours plus tôt.

Le 10 décembre 1998, le capt Beekhuisen diffusait une note de service dans laquelle il ordonnait « *qu'on accorde la plus haute priorité au dossier Babos afin de veiller à ce qu'il soit réglé dans les plus brefs délais* ».

Le 13 décembre 1998, le sgt Hamm prit des mesures pour retrouver un témoin éventuel dans le dossier.

Le matin du 14 décembre 1998, à 7 h 42, M^{me} Babos téléphonait au SNEFC à Edmonton. Elle déclare qu'on n'a pas répondu à son appel. À 7 h 44, elle appelait le Grand prévôt des Forces canadiennes, à Ottawa, et s'entretenait avec elle pendant quatre minutes. Elle déclare avoir dit au GPFC qu'elle était insatisfaite des mesures prises dans son dossier et de la manière dont le SNEFC la traitait. Dans la déclaration qu'elle a faite aux enquêteurs de

l'ombudsman, M^{me} Babos indique qu'elle a fait appel au GPFC pour les motifs suivants :

200 ...J'étais frustrée du fait que personne ne me rappelait et que
l'enquête ne progressait pas. Je n'avais aucune idée des progrès
réalisés. Il n'y avait personne pour me répondre. Personne.

225 M^{me} Babos déclare que le GPFC l'a informée qu'elle demanderait que le «
service des affaires internes » examine sa plainte.

230 Le GPFC se souvient de cette conversation et confirme que M^{me} Babos lui a
indiqué que l'enquêteur auquel on avait confié son dossier n'avait pas
communiqué avec elle. Le GPFC a immédiatement contacté le SNEFC (O) et
demandé au capt Cowell de donner suite à l'appel de M^{me} Babos. Plus tard le
même jour, le sgt Hamm téléphonait à M^{me} Babos et ils se rencontrèrent le
16 décembre 1998 à Cold Lake.

235 À notre connaissance, il n'y a pas eu d'enquête interne pour faire suite à la
plainte que M^{me} Babos a transmise au GPFC. Cependant, il est à noter que
M^{me} Babos se souvient que le GPFC lui a dit qu'elle pourrait transmettre une
plainte officielle au bureau de la police militaire de Cold Lake. Elle ne l'a pas
fait.

240 En résumé, il semble n'y avoir eu aucune communication entre le SNEFC (O)
et la plaignante, du 28 mai 1998 au 14 décembre 1998, à l'exception de
l'appel du 28 octobre transmis à l'adjum Murrin et celui du 12 novembre, au
capitaine Beekhuisen ainsi que la réponse donnée par l'adjum Murrin, plus
tard ce même jour. Ces contacts ont été établis à l'instigation de M^{me} Babos.

250 *Événements survenus après le 14 décembre 1998*

255 Le sgt Hamm a rencontré M^{me} Babos à Cold Lake, le 16 décembre 1998. À
cette occasion, il l'a informée des progrès réalisés dans l'enquête et des
mesures qu'il envisageait prendre. Il lui a donné ses numéros de téléphone à la
maison et au bureau ainsi que son numéro de téléavertisseur. Il lui a expliqué
que le cpl Nelligan était [] et qu'elle ne reviendrait pas travailler au
SNEFC.

Nous avons examiné le dossier de travail de l'enquête et les mesures qui y ont
été consignées jusqu'en mai 1999. Il est évident qu'à partir du 13 décembre

260

1998, le sgt Hamm a consacré beaucoup de temps et d'effort à l'enquête sur la plainte de M^{me} Babos. Cette dernière reconnaît elle-même que le sgt Hamm s'est bien occupé du dossier au cours de cette période. L'enquête s'est plus ou moins poursuivie au cours du printemps 1999.

265

Mon enquêteur a été informé que le sgt Hamm a quitté le SNEFC (O) le 8 août 1999. Le sgt Hamm déclare s'être rendu à Cold Lake en compagnie du cplc Steve Hawkins, le 2 septembre 1999. À cette occasion, il a informé M^{me} Babos qu'il ne travaillerait plus dans son dossier et que le cplc Hawkins prendrait la relève. Ils se sont également entretenus des mesures d'enquête qu'il restait à prendre dans le cadre de l'enquête.

270

Le 18 novembre 1999, le cplc Hawkins a confirmé à mon enquêteur s'être entretenu une fois au téléphone avec M^{me} Babos depuis sa visite du 2 septembre 1999. Le SNEFC poursuit toujours son enquête sur ce dossier.

275

M^{me} Babos est extrêmement mécontente du traitement qu'elle continue de recevoir de la part du SNEFC et des délais continuels observés dans l'enquête menée sur sa plainte.

280

Article paru dans la Feuille d'érable

285

La *Feuille d'érable* est une publication publiée par les Forces canadiennes à grande diffusion au sein des FC et du MDN. L'édition du 15 janvier 1999 contenait un article intitulé : « *Le SNEFC à l'écoute* ». Aux fins de référence, j'ai joint à mon rapport une copie de cet article. Il contient un renvoi spécifique à l'article paru dans l'édition du 14 décembre 1998 du magazine *MacLean's* (qui fait état du cas de M^{me} Babos) et aux commentaires de l'auteur de cet article :

290

Le Service national des enquêtes des FC (SNEFC) a instauré un mécanisme officiel pour le dépôt des plaintes, et le Grand prévôt veut qu'on l'utilise. Dans le numéro du 14 décembre du magazine Maclean's, plusieurs ex-militaires allèguent que les enquêteurs du SNEFC n'ont pas adéquatement examiné leur cas de harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle.

295

Juste après son introduction, l'auteur cite les propos suivants du GPFC :

300

Ces personnes s'adressent au magazine Maclean's, mais aucune ne m'a présenté de plainte. Je vais donc demander à chacune de déposer officiellement une plainte, par écrit.

L'auteur de l'article paru dans la *Feuille d'érable* enchaîne en effectuant un renvoi spécifique aux dossiers mentionnés dans l'article du magazine *MacLean's* et en citant plus particulièrement les commentaires de M^{me} Babos tirés de cet article :

Elle (M^{me} Babos) a déclaré à Maclean's, « On a ignoré mon cas. Je me demande bien pourquoi j'ai raconté mon histoire... entre août et octobre, je n'ai eu aucune nouvelle. »

Juste après ces commentaires, on cite ceux du GPFC :

Le col Samson a refusé de se prononcer sur des cas précis, mais elle a rappelé que les enquêtes sont longues et que les contacts entre enquêteurs et victimes présumées ne sont pas aussi fréquents qu'on pourrait s'y attendre. « Il s'écoule du temps entre les contacts. C'est alors que nous effectuons notre travail. Quand nous avons besoin d'information supplémentaire, nous communiquons à nouveau avec la victime. »

Puis l'article se poursuit avec le commentaire suivant :

Le processus d'enquête est encore plus long si l'incident s'est produit des années auparavant. Dans ces cas, il faut parfois des mois pour trouver des témoins – première étape de toute enquête. Les cas plus récents sont plus faciles à régler et pour cette raison (...)

Dans cet article, on fait également référence aux mesures internes prises par le SNEFC pour le traitement des plaintes et à une demande exprimée spécifiquement par le Bgén Samson dans laquelle elle invite les personnes à lui communiquer directement leurs plaintes :

Si nos clients ont des plaintes à exprimer, j'espère qu'ils m'en feront part. Nous voulons offrir un service amélioré. Sinon, de quelle façon saurons-nous si nos gens sont bien formés et si nos normes de service sont suffisamment élevées?

Selon M^{me} Babos, ces commentaires du GPFC lui étaient directement destinés et ils étaient exprimés en riposte à ses remarques publiées dans l'article de l'édition du 14 décembre 1998 du magazine *Maclean's*. Elle a été et demeure très offusquée par ces commentaires et aimerait que le GPFC s'excuse de les avoir exprimés.

Au cours d'une entrevue enregistrée accordée aux enquêteurs de l'ombudsman, le GPFC s'est écriée que ces remarques n'étaient pas destinées à M^{me} Babos et lorsqu'elle a été informée des commentaires formulés à son endroit par M^{me} Babos, le GPFC a déclaré que « c'était faux et ridicule ». Le

GPFC a confirmé que les remarques publiées dans la *Feuille d'érable* étaient exactes en précisant qu'elle avait lu et approuvé l'article avant sa parution. L'auteur de cet article paru dans la *Feuille d'érable* a confirmé que le GPFC a refusé de se prononcer sur des cas précis.

De plus, l'article contenait un encadré dans lequel on décrivait les mécanismes de dépôt de plaintes prévus pour encourager le signalement des cas de harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle dans les FC. Parmi ces mécanismes, on mentionnait le bureau de l'ombudsman.

Conclusions et recommandations

Manque de contacts avec la victime ou la plaignante

340

En ce qui a trait à la plainte de M^{me} Babos, je trouve qu'il est évident que les contacts établis par le SNEFC avec la plaignante, au cours des six mois qui ont suivi la date à laquelle elle a signalé l'incident, ont été insuffisants. Il semble que ce manque de communication se soit également poursuivi en 1999 et qu'il existe toujours.

345

Entre le moment où on a recueilli le témoignage de M^{me} Babos, le 28 mai et le 14 décembre 1998, il s'est écoulé une période de six mois et 17 jours durant laquelle personne au SNEFC ne lui a téléphoné. Les seuls contacts qu'elle a eus avec ce service ont été le 29 mai 1998, le 28 octobre 1998 et le 12 novembre 1998 et dans les trois cas, les appels reçus faisaient suite à des messages qu'elle avait laissés.

350

En fait, d'après ce que nous avons appris, c'est M^{me} Babos elle-même qui a été l'instigatrice de toutes les communications établies entre elle et le SNEFC entre le 28 mai et le 14 décembre 1998. D'après les notes consignées, le SNEFC aurait tenté de communiquer avec la plaignante trois fois et ce, au cours d'une période de neuf jours à la mi-septembre. On n'a pas réussi à lui parler et aucune mesure de suivi n'a été prise.

355

Les enquêteurs qualifiés du service de police devraient devoir s'assurer de communiquer régulièrement avec les victimes et veiller à conserver un lien avec elles. On comprend facilement que ces victimes, qui ne connaissent pas bien le système et le processus d'enquête, se sentent gênées d'appeler pour avoir des nouvelles sur le traitement de leur dossier et ne sachent pas quand il convient d'appeler. Si l'enquêteur veille à communiquer régulièrement avec la victime et la tient informée de ce qui se passe, les craintes et l'anxiété de celle-ci seront beaucoup moins grandes.

360

365

Quelles que soient les contraintes imposées par le grand nombre de dossiers à traiter et le manque de ressources (tel que ci-haut mentionné), il est absolument essentiel pour le bien-être de la victime, du plaignant ou de la

370 plaignante qu'il ou qu'elle soit tenu régulièrement au courant des progrès de
l'enquête. Il est évident que cela n'a pas été fait dans le cas de M^{me} Babos.
En outre, il est probable que le plaignant, la plaignante ou la victimes qui est
toujours tenu informé des progrès de l'enquête, aura plus confiance dans le
bien-fondé des conclusions de cette enquête. Il importe également de
375 souligner que les victime et les plaignants et plaignantes qui croient à
l'efficacité du processus d'enquête seront plus enclins à avoir recours au
GPFC ou à d'autres mécanismes internes pour résoudre leur problème plutôt
que de faire appel aux médias comme ils le font souvent, en dernier recours,
lorsqu'ils se sentent abandonnés par le système.

380 Les contacts réguliers entretenus avec les victimes ou les plaignants ou
plaignantes ont également pour effet de créer et renforcer un sentiment de
confiance envers l'ensemble du système judiciaire militaire et envers le
SNEFC, à titre de service d'enquête.

D'ailleurs, le ministre de la Défense nationale a fait allusion au fait qu'il était
important que les victimes d'agressions sexuelles aient confiance dans le
système. Dans un point de presse donné à la fin d'une période de questions le
385 25 mai 1998, il déclarait :

*Elles (les victimes d'agressions sexuelles) disposent de plusieurs
recours pour signaler les incidents et, comme l'a indiqué le chef
d'état-major de la Défense, nous essayons de faire en sorte que
390 les personnes ne soient pas gênées de révéler ces
renseignements en leur fournissant des conditions aussi
propices que celles qu'on leur offre apparemment quand elles
s'adressent au magazine Maclean's. Nous tenons à nous assurer
qu'elles n'hésiteront pas à signaler de tels incidents aux Forces
canadiennes.*

395 Dans l'article paru dans l'édition du 14 décembre 1998 du magazine
Maclean's, on rapporte que M^{me} Babos aurait émis le commentaire suivant :
« On a ignoré mon cas. Je me demande bien pourquoi j'ai raconté mon
histoire aux militaires ». M^{me} Babos fait partie d'un réseau informel de
400 militaires et d'ex-militaires victimes d'agressions sexuelles au sein des Forces.
Les membres de ce réseau s'entretiennent régulièrement du traitement qu'ils
reçoivent dans le cadre du système judiciaire militaire. Malheureusement,
l'expérience de M^{me} Babos a une incidence négative sur l'ensemble de ce
système et elle a déclaré qu'elle avait fait part de ses problèmes aux autres
405 victimes. Cette situation compromet réellement tous les efforts qui ont été

faits pour créer un service d'enquête crédible et efficace, auquel les victimes n'hésiteront pas à soumettre leurs plaintes; les expériences malheureuses comme celle de M^{me} Babos risquent de nuire réellement à la réputation de ce service.

410

Politique du SNEFC sur les contacts avec la victime/la plaignante

La politique du SNEFC sur les contacts à établir avec les victimes est consignée au chapitre 2 des Instructions permanentes d'opération du SNEFC consacré aux opérations policières. Au paragraphe 11, on traite du suspect et des victimes :

415

Rappels

420

Les superviseurs du SNE sont tenus d'informer les plaignants des mesures prises par le SNE dans le cadre du traitement de leur plainte. À l'occasion des rappels, on doit décrire les mesures prises par le SNE et s'assurer que le plaignant est satisfait de ces mesures et du professionnalisme dont on a fait preuve. Les superviseurs doivent veiller à ce qu'on procède à des rappels et que ces mesures soient consignées comme il se doit.

425

Le 14 juillet 1998, peu après que nous ayons informé le SNEFC (O) de la plainte logée par M^{me} Babos et moins de trois semaines après que les enquêteurs de l'ombudsman aient interrogé le sgt Hamm, le commandant du SNEFC (O) mettait en vigueur la directive locale suivante à titre de complément aux IPO ci-haut citées :

430

435

Selon le document de référence, les rappels des victimes et des plaignants et plaignantes font partie intégrante des opérations du SNEFC. Tous les enquêteurs sont tenus de veiller au respect des procédures décrites dans les IPO du SNEFC dont il est question en référence. Les enquêteurs du SNEFC (O) doivent effectuer ces rappels au moins à toutes les semaines. Tous les rappels effectués doivent être consignés dans la base de données du SNEFC et inscrits dans le plan d'enquête.

440

Politique et pratiques de la police civile

Nous avons comparé la politique et les pratiques du SNEFC avec celles des services de police civile de l'Ontario.

445

Le ministère du Solliciteur général de la province de l'Ontario a émis des directives régissant les enquêtes menées sur des cas d'agression sexuelle par les services de police ontariens. Voici un extrait du manuel des normes policières :

Les procédures doivent comprendre les mesures suivantes :

a. *Tous les efforts requis doivent être fournis pour s'assurer que le policier chargé d'une enquête demeure en contact avec la victime tout au long de l'enquête.*

Dans ces normes provinciales, il est également stipulé que le fait que l'enquêteur « explique, à la victime, les prochaines étapes de l'enquête, les procédures judiciaires et les diverses options », constitue l'un des éléments essentiels d'une enquête sur une agression sexuelle.

Le Service de police régional d'Ottawa-Carleton a une politique régissant les enquêtes sur les cas d'agression sexuelle, fondée en grande partie sur les directives émises par le ministère du Solliciteur général. Selon la politique H 22 de ce service, l'enquêteur chargé d'un dossier devrait :

S'assurer que la victime est informée de toute information relative à l'enquête et des progrès des procédures judiciaires.

Recommandations

M^{me} Babos nous a informés que l'enquêteur chargé de son dossier n'avait pas communiqué avec elle pendant de longues périodes au cours de l'été et de l'automne 1999. Il semble qu'elle ait pris en note chaque contact. En outre, elle dit que depuis qu'elle a rencontré mes enquêteurs, le 24 juin 1999, elle a reçu deux appels téléphoniques et une visite des enquêteurs du SNEFC.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le dossier de M^{me} Babos a récemment été confié à un nouvel enquêteur.

En fin de compte, il semblerait qu'on n'a pas respecté la politique locale du SNEFC (O) sur les rappels à effectuer toutes les semaines. Cette situation fait état de problèmes observés au SNEFC (O), au niveau du nombre de dossiers à traiter et de l'affectation continue de ressources. Ces problèmes devraient être réglés le plus tôt possible.

Au cours de l'entrevue avec le GPFC, l'un de mes enquêteurs a suggéré de faire appel à des civils qualifiés pour communiquer directement avec les

victimes et les tenir informées des progrès réalisés dans leur dossier. Le GPFC a semblé trouver cette solution acceptable.

490

Nous savons que cette pratique est appliquée au sein d'autres services. Par exemple, le Service de police régional d'Ottawa-Carleton possède une unité des services aux victimes d'actes criminels et des situations d'urgence, chargée d'intervenir au besoin, en assumant les fonctions d'un enquêteur chargé d'un dossier et en expliquant, aux victimes d'actes criminels, les progrès réalisés dans le cadre de l'enquête. Dans une entrevue avec mon

495

enquêteur, le directeur de cette unité a fait la déclaration suivante :

500

La victime a principalement besoin d'information. La victime ou le plaignant/la plaignante veut avant tout obtenir des renseignements sur son dossier. Il est essentiel que l'enquêteur lui explique ce qui se passe à mesure que l'enquête progresse. Nous recommandons que l'enquêteur, ou la personne à qui il délègue cette tâche, communique avec la victime toutes les trois à quatre semaines, même lorsqu'il n'y a rien de nouveau dans le dossier.

505

C'est pourquoi, je formule les recommandations suivantes :

510

- Le GPFC devrait mettre en œuvre une politique appliquée au sein de tout le SNEFC selon laquelle ce service serait tenu de communiquer à intervalles réguliers avec les victimes ou les plaignants/plaignantes dont les dossiers sont actifs. Cette politique devrait contenir des directives précises sur la fréquence des contacts requis.

515

- Il faudrait examiner les niveaux de dotation du SNEFC afin de veiller à ce que la politique sur les contacts à assurer avec les victimes et les plaignants/plaignantes puisse être appliquée sans que les enquêteurs aient à subir des pressions ou un stress injustifiés et sans compromettre la qualité des enquêtes.

520

- Il faudrait ordonner aux commandants des détachements du SNEFC de veiller effectivement à ce que la politique sur les contacts avec les victimes ou les plaignants/plaignantes soit appliquée dans chaque dossier.
- Le GPFC devrait examiner les pratiques appliquées par les services de police civils qui font appel à des civils spécialistes en soutien chargés de fournir de l'information et un appui aux

victimises et à apaiser toutes leurs appréhensions face au système. Cet examen devrait être entrepris dans le but d'appliquer ce type de pratiques au sein de tous les détachements du SNEFC.

530 *Délais observés dans l'enquête*

Recommandation sur la charge de travail et les ressources du SNEFC (O)

Il est clair que les contacts entre le SNEFC et la plaignante ont subi une interruption grave. Cependant, il est également évident que le cas de M^{me} Babos « a glissé entre les failles du système » et il importe, aux fins d'équité, de replacer les faits dans leur contexte.

540 Le cas de M^{me} Babos était l'un des nombreux dossiers d'une charge de travail qui a augmenté, en partie à cause de l'article sur les agressions sexuelles dans les Forces canadiennes paru en mai 1998 dans le magazine *Macleans*.

Comme M^{me} Babos, plusieurs personnes ont été incitées à transmettre leurs plaintes, encouragées plus particulièrement par les déclarations publiques de gestionnaires supérieurs du MDN et des FC qui confirmaient que leurs
545 plaintes feraient l'objet d'une enquête approfondie et qu'elles seraient traitées avec respect et dignité.

Une part importante de ces dossiers relevait de la compétence du détachement de l'Ouest du SNEFC établi à Edmonton. Selon les renseignements que nous avons recueillis, au cours du mois de juin 1998
550 seulement, plus de quarante incidents d'agression sexuelle furent signalés à ce détachement, une situation complètement différente de celle qui prévalait entre janvier et mai 1998, période au cours de laquelle seulement huit
555 incidents de ce type avaient été signalés. L'un des enquêteurs a décrit la charge de travail en ces mots : «...ce fut un été d'enfer, un baptême de feu... ». On nous a également révélé qu'en plus, cette année-là, le SNEFC (O) a eu à traiter un nombre excessivement élevé de dossiers portant sur des délits graves qui ont retenu l'attention du public. Au cours de toute l'année
560 1998, ce détachement, qui dispose de moins de 20 % du personnel d'enquête du SNEFC, a dû mener environ 30 % des 980 enquêtes dont s'est chargé le SNEFC au sein de toutes les FC. Cette disproportion est attribuable au nombre élevé d'actes d'agression sexuelle; en effet, on nous a révélé que des 267 délits signalés au SNEFC en 1998, environ 96 relevaient de la compétence du SNEFC (O).

565 Il ne fait aucun doute que le SNEFC (O) a été obligé de faire des choix difficiles en classant par ordre de priorité les enquêtes qu'il devait effectuer au

cours de cette période. Les enquêtes sur ces actes d'agression sexuelle, comme celui allégué par M^{me} Babos, ont toujours été les plus longues et les plus difficiles à mener. Tel est particulièrement le cas lorsqu'on ne connaît pas l'identité du suspect. Dans le cadre de ces enquêtes, il faut effectuer une analyse et un examen approfondis qui exigent beaucoup de temps. Il peut être difficile de trouver des témoins; souvent, on ne se souvient pas clairement des événements et il arrive que des documents aient été égarés ou détruits. Les possibilités de trouver le coupable et d'obtenir sa condamnation sont bien minces. Inévitablement, on a tendance à accorder la priorité aux incidents les plus récents.

Nous avons appris que, théoriquement, le SNEFC (O) disposait d'un effectif comptant 19 enquêteurs et du personnel de soutien. Au cours de l'été 1998, le nombre d'enquêteurs sur place pour s'occuper des dossiers était essentiellement à peine égal à la moitié du nombre prescrit. On nous a révélé qu'à un moment donné durant le mois de juin 1998, seulement deux enquêteurs, y compris le commandant, étaient en poste pour intervenir en cas d'incident. Tous les autres enquêteurs étaient affectés à d'autres tâches, soit à d'autres enquêtes, en congé annuel, en déploiement, en formation ou en congé de maladie. Si on ajoute à cela la charge de travail accrue, on se rend bien compte que le SNEFC (O), malgré tous les efforts déployés par la plupart des membres de son personnel d'enquête et de soutien, n'était pas en mesure de traiter le nombre de dossiers qu'on lui a confiés en respectant les délais impartis. Le problème est encore aggravé par la situation géographique du détachement. En effet, le SNEFC (O) assure un service à un grand nombre de bases, stations et quartiers généraux établis dans un territoire qui va du Manitoba à la Colombie Britannique. Il assure également le même service dans les trois Territoires. Les enquêteurs passent donc une grande partie de leur temps en déplacements.

Le cpl Nelligan nous a révélé que certains des délais observés dans l'enquête pourraient être attribuables au fait qu'à l'origine on ne savait de quel service d'enquête relevait l'affaire. En effet, le délit a été commis à l'extérieur de la base et il relevait de la compétence de la Police provinciale de l'Ontario. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce service a refusé de s'en occuper. Le SNEFC (C), établi à Ottawa, qui assure un service d'enquête à la BFC Borden, aurait pu également être impliqué dans cette enquête. Le cpl Nelligan a dit qu'elle avait été surprise de constater que ce dossier lui avait été confié lorsqu'elle est revenue de congé en juin et qu'elle croyait qu'il serait transféré au SNEFC d'Ottawa. Elle indique dans les conclusions de son rapport préliminaire d'évaluation : « il y a eu une erreur dans l'acheminement (du dossier) et nous l'avons conservé ».

Selon les documents qui ont été mis à notre disposition, il semble qu'on ait signalé à la chaîne de commandement les problèmes croissants observés au niveau de la charge de travail et de l'effectif à mesure qu'ils s'intensifiaient. On ne sait pas exactement quelles mesures concrètes le SNEFC (O) a prises, si tel est le cas, pour soulager le fardeau de ses enquêteurs.

De plus, il est très important de souligner que les plaintes de M^{me} Babos ne visent aucun des enquêteurs du SNEFC (O) en particulier. En fait, elle a émis des commentaires positifs à propos de l'empathie que les enquêteurs ont démontrée à son endroit lorsqu'ils ont commencé à s'occuper de son cas. Ses plaintes s'adressent plutôt au système dans le cadre duquel, selon elle, on ne disposait pas des ressources suffisantes pour traiter sa plainte et la tenir informée efficacement et au moment voulu des progrès de l'enquête.

Les faits dont nous faisons mention dans les paragraphes précédents semblent appuyer ses affirmations. Il est clair que le SNEFC (O) ne disposait des ressources requises pour faire face à cette augmentation imprévue de dossiers à traiter. Dans le cas de M^{me} Babos, la situation a été aggravée par ce qui est arrivé au cpl Nelligan, l'enquêteuse principale.

Un enquêteur du SNEFC nous a dit que, malgré les améliorations apportées au système au cours de la dernière année, dont l'adoption de la politique de rappel ci-haut mentionnée, les ressources et la charge de travail présentent encore des problèmes qui n'ont pas encore été réglés aussi efficacement qu'on aurait pu le faire. Il a fait remarquer que les enquêteurs souffraient toujours d'épuisement professionnel et que les enquêtes prenaient encore un temps considérable, en raison de la surcharge de travail et des problèmes qui s'y rapportent. Toutefois, d'autres enquêteurs du SNEFC ont déclaré que les circonstances qui ont marqué le quasi-abandon du dossier de M^{me} Babos ne pourraient se répéter. En effet, ils ont indiqué que le traitement de la charge de travail « *avait connu une amélioration marquée* ». Ils ont fait observer qu'on avait implanté une base de données automatisée et qu'on disposait d'équipes d'enquêteurs mieux formés et de plus en plus expérimentés ainsi que de politiques, comme celle des rappels dont il est fait mention ci-haut, conçues pour éviter que ce qui est arrivé dans le cas de M^{me} Babos ne se reproduise. De plus, nous avons appris que le GPFC est en train de mettre au point un programme « d'enquête sur la satisfaction de la clientèle », qui sera mis en œuvre au cours de la présente année. Ce programme vise à évaluer le taux de satisfaction des clients sur les enquêtes menées par le SNEFC.

En ce qui a trait aux progrès réalisés, le fait que l'enquête menée relativement aux affirmations de M^{me} Babos ne soit pas encore terminée, dix-huit mois

après que l'incident ait été signalé et onze mois après qu'une directive ait été émise par un superviseur à l'effet « *qu'on devait accorder la plus haute priorité* » à ce dossier, me laisse perplexe.

650

C'est pourquoi, je formule la recommandation suivante :

655

- **Le GPFC devrait procéder à un examen de la charge de travail et des ressources du SNEFC (O) et prendre les mesures requises pour régler toutes les insuffisances de ressources et tous les délais que ce problème occasionne dans les enquêtes. Le GPFC devrait présenter à l'ombudsman, dans les six mois qui suivent, un rapport sur les conclusions de son examen et les mesures prises pour régler ce problème.**

660

Recommandation sur la formation des enquêteurs du SNEFC

665

Au cours de l'été et l'automne 1998 et de l'année 1999, des problèmes d'épuisement professionnel et de maladie, confirmés par de nombreux documents, ont commencé à décimer l'effectif des enquêteurs. Plusieurs membres du personnel du SNEFC (O) ont souffert de maladies ou de malaises liés au stress au cours de cette période. La charge de travail a donc été encore plus répartie entre un nombre toujours réduit d'enquêteurs. Cette situation a été aggravée par les cours suivis, les congés accordés, les affectations et les fonctions assumées devant la Cour.

670

Le cas du cpl Nelligan, l'enquêteuse principale dans ce dossier, en est un exemple. Elle s'est jointe à la police militaire en 1986. Elle fut affectée à des fonctions générales de PM à Cold Lake et plus tard, elle occupa un poste à la prison militaire d'Edmonton pendant quatre ans. Elle suivit un cours d'enquêteur en 1996 et fut affectée aux enquêtes générales de la section de PM de la BFC Edmonton. Elle possédait peu d'expérience en matière d'enquête criminelle lorsqu'elle fut affectée au SNEFC quand ce dernier entra en opération en septembre 1997. Néanmoins, on lui confia une lourde charge de travail. Elle nous a indiqué qu'elle était l'enquêteuse principale d'environ dix autres dossiers au cours de la période durant laquelle elle était

675

responsable de l'enquête de M^{me} Babos. Ce nombre n'inclut pas les enquêtes dans le cadre desquelles elle a prêté main-forte à d'autres enquêteurs ou les dossiers d'observation. Au début de juin 1998, on lui a demandé de collaborer avec un autre enquêteur pour mener une série d'enquêtes en Saskatchewan.

685

Cette tâche exigea environ dix jours. Elle prit ensuite une []. À la mi-juillet, elle se rendit en Ontario pour collaborer à une autre enquête (et pour effectuer des recherches à Ottawa dans le but de trouver des preuves se rapportant à cette enquête). On lui accorda [] à la fin août en raison de []. Au début d'octobre, elle est retournée en Saskatchewan pour collaborer à d'autres enquêtes. Comme nous l'avons mentionné, elle est [] à la mi-octobre 1998 et n'est pas retournée au SNEFC.

690

Lorsque le cpl Nelligan [], elle insista pour apporter du

travail à la maison afin de pouvoir en effectuer le plus possible avant de quitter son poste. []. Bien que le cpl Nelligan n'ait pas travaillé dans le dossier de M^{me} Babos à ce moment-là, je crois que son attitude démontre bien le dévouement et l'engagement dont font preuve les hommes et les femmes du SNEFC face à leur travail, même dans les pires conditions. Ces militaires méritent la formation et le counselling qui les aideront à acquérir les qualifications requises en matière d'enquête et à composer avec les conditions difficiles dans lesquelles ils doivent travailler, notamment le grand nombre de dossiers à traiter et un milieu de travail où les tensions sont grandes.

C'est pourquoi, je formule la recommandation suivante :

- Il faudrait mettre en œuvre des programmes de formation spécialisée afin de veiller à ce que les enquêteurs du SNEFC puissent profiter d'une formation continue qui les aidera à gérer le stress lié aux tensions élevées de leur milieu de travail et au grand nombre de dossiers à traiter.

En outre, les faits recueillis dans ce dossier et le nombre accru de cas d'agression sexuelle confiés au SNEFC (O) et aux autres détachements du SNEFC révèlent l'existence de problèmes sur le plan de la disponibilité des cours que peuvent suivre les enquêteurs du SNEFC pour traiter des enquêtes portant sur des cas d'agression sexuelle. Comme nous l'avons déjà mentionné, le cpl Nelligan, l'enquêteuse principale dans le dossier de M^{me} Babos, avait peu d'expérience en matière d'enquêtes lorsqu'elle est entrée en poste au SNEFC (O), en septembre 1997. Elle affirme avoir demandé de suivre des cours sur les enquêtes en matière d'agression sexuelle, mais qu'on ne lui en a pas offert, en partie parce que le bureau a été « submergé par les dossiers » dès le jour où elle est entrée en poste au SNEFC.

Un membre de mon équipe d'enquête a communiqué avec l'adjuc Norm Viau qui est responsable du programme de cours « extra-militaire » sur les enquêtes spéciales offerts aux membres du SNEFC. L'adjuc Viau nous a révélé que lorsque le SNEFC a été créé, le programme de cours d'enquêteur spécialisé n'existait pas, mais que depuis ce temps, l'accès à ce cours s'est amélioré. Présentement, des membres du SNEFC suivent un tel cours dans des centres civils de formation policière, notamment au Collège canadien de police et au Collège de police de l'Ontario.

Devant l'engagement pris par le SNEFC d'améliorer la formation destinée aux enquêteurs, pour le moment, je ne formulerai pas de recommandation

735 officielle sur ce point. Toutefois, je continuerai de surveiller cet élément et j'en tiendrai compte si d'autres cas comme celui de M^{me} Babos sont portés à mon attention.

Autres problèmes liés aux délais observés dans les enquêtes du SNEFC

740 D'autres problèmes de politique et de procédures pouvant se rapporter directement ou indirectement aux questions soulevées dans ce dossier, comme le traitement des dossiers d'observation, la détermination du service compétent et d'autres politiques et procédures pertinentes, ont récemment fait l'objet d'une étude menée par le Groupe d'examen des services de la police militaire dans le cadre de l'examen portant sur la politique régissant les enquêtes de la police militaire. Les recommandations formulées par ce groupe 745 viendront sans aucun doute simplifier les procédures et alléger le travail effectué sur place par les enquêteurs. J'ai appris que les dix-neuf recommandations et les quatre observations formulées dans le rapport produit par ce groupe ont toutes été entérinées par le GPFC et qu'on est en train de les appliquer d'une manière ou d'une autre.

750 *Remarques exprimées par le GPFC dans la Feuille d'érable (édition du 15 janvier 1999)*

755 En ce qui a trait à la plainte de M^{me} Babos sur les commentaires exprimés par le GPFC dans l'article paru dans l'édition du 15 janvier 1999 de la *Feuille d'érable*, j'ai fait part de la position du GPFC à M^{me} Babos. Cette dernière demeure sceptique et désire toujours obtenir des excuses du GPFC pour les commentaires exprimés.

760 Lorsqu'on examine l'article paru dans la *Feuille d'érable*, plus particulièrement la juxtaposition des extraits de l'article paru dans le magazine *Maclean's* sur le cas de M^{me} Babos et les commentaires exprimés par le GPFC, on s'aperçoit que la perception de M^{me} Babos n'est pas insensée. Selon moi, un lecteur objectif pourrait avoir l'impression que les 765 commentaires s'adressaient à M^{me} Babos, même s'il semble que cela n'ait pas été l'intention du GPFC.

770 Bien que, en considérant ces faits, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de formuler une recommandation formelle sur ce point, je tiens à faire remarquer que si des excuses étaient présentées à M^{me} Babos par l'autorité visée au SNEFC, elles favoriseraient grandement l'établissement de relations fondées sur la bonne foi et inciterait M^{me} Babos à reprendre confiance dans les

capacités du SNEFC à titre de service policier et dans le leadership de ce service. De telles excuses seraient très efficaces si elles portaient sur l'impression créée par l'article paru dans la *Feuille d'érable* et sur le fait que le SNEFC n'ait pas communiqué avec M^{me} Babos entre mai et décembre 1998.

J'ai également remarqué, en rétrospective, que l'impression qui se dégage de l'article paru dans la *Feuille d'érable* et les sentiments d'être une victime exprimés par M^{me} Babos auraient pu être évités si l'auteur de l'article avait communiqué avec M^{me} Babos pour obtenir son point de vue sur le sujet. Nous nous sommes entretenus avec l'auteur de cet article. Elle nous a confirmé qu'elle n'avait pas parlé à M^{me} Babos et qu'elle croyait que la position de cette dernière était clairement exprimée dans l'extrait tiré de l'article paru dans le magazine *Maclean's* qu'elle a cité dans son article.

Cependant, elle convient que, compte tenu de ce qui est arrivé, il serait utile de s'entretenir avec les présumées victimes dans des cas comme celui de M^{me} Babos. Je suis entièrement convaincu que l'auteur de cet article a agi de bonne foi et qu'elle n'avait aucunement l'intention de placer M^{me} Babos dans une position défavorable. Elle convient que l'établissement d'une politique rédactionnelle formelle serait un atout.

Dans le cas qui nous intéresse, l'auteur a choisi de citer spécifiquement le cas de M^{me} Babos dans son article ainsi que les commentaires de cette dernière parus dans l'article du magazine *Maclean's*. Certains des sentiments négatifs que M^{me} Babos ressent face à cet article aurait pu être évités si le personnel de la *Feuille d'érable* avait communiqué avec M^{me} Babos et lui avait donné l'occasion de répondre aux commentaires du Grand prévôt des FC et de fournir elle-même sa version des faits.

L'un de mes enquêteurs a communiqué avec M. Don Sellar, l'ombudsman du *Toronto Star*, pour recueillir ses commentaires sur cette affaire. En qualité d'ombudsman d'un grand quotidien, nous estimons que M. Sellar est une autorité neutre sur l'équité des pratiques journalistiques. On a également fourni à M. Sellar un exemplaire de l'article paru dans la *Feuille d'érable*. Selon lui, tenter de cerner tous les aspects importants d'un sujet constitue « *un des principes élémentaires du journalisme* ». À titre de journaliste, il croit que, dans de tels cas, il faut prendre des mesures pour communiquer avec les victimes.

815

La *Feuille d'érable* se vante d'être « le journal vedette du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes ». Ce journal est publié en vertu de l'autorisation du Directeur général - Affaires publiques. Il renseigne périodiquement les membres des FC sur les questions d'ordre social qui méritent d'être portées à leur attention. Les dirigeants se servent de cette tribune pour transmettre des messages aux membres des FC sur les points d'intérêt cruciaux (comme celui traité dans l'article ci-joint).

820

En raison de son statut officiel et de sa grande diffusion, cette publication peut influencer de façon marquée les perceptions des militaires des FC et des membres de leurs familles. Lorsqu'on fait état de cas comme celui de M^{me} Babos dans des articles de cette publication, tout particulièrement lorsque la victime vit dans une petite collectivité comme celle de Cold Lake, la mention de son histoire dans un article de la *Feuille d'érable* peut avoir des répercussions réelles pour cette personne.

La *Feuille d'érable* continuera probablement de publier des articles sur des sujets comme les agressions sexuelles dans les FC, les enquêtes menées par le SNEFC sur des actes d'agression sexuelle et les faits vécus par les victimes d'agressions sexuelles. C'est pourquoi, il convient dès maintenant de formuler des recommandations qui viseront à empêcher que des expériences négatives comme celle qu'a vécue M^{me} Babos ne se répètent dans l'avenir. Il faudrait que les auteurs des articles démontrent plus de compassion et de délicatesse envers les personnes qui se plaignent d'avoir été victimes d'agressions sexuelles.

C'est pourquoi, je formule la recommandation suivante :

- Le personnel de rédaction de la *Feuille d'érable* devrait adopter une politique selon laquelle tous les articles qui font état de cas précis d'agressions sexuelles ou d'enquêtes menées sur de tels cas par le SNEFC, doivent être révisés afin qu'on s'assure qu'ils respectent les sentiments et les préoccupations des victimes et des plaignants et plaignantes. Lorsqu'il est fait mention d'un cas particulier dans un article, le personnel de la *Feuille d'érable* devrait communiquer avec la victime ou le plaignant/la plaignante afin de lui donner la possibilité de donner sa version des faits et d'exprimer ses commentaires sur toutes les questions soulevées dans l'article qui a une incidence sur leur cas.

Conclusion

825 On ne peut considérer le cas de M^{me} Babos comme un cas d'exception.
D'autres cas de délais injustifiés dans les processus du système judiciaire
militaire ont été soumis à l'attention de mon bureau. Dans le cadre du mandat
qui m'a été confié d'apporter des améliorations marquées et permanentes aux
830 services offerts aux membres du MDN et des FC, je dois transmettre des
rapports sur ces cas très prochainement et il se peut que je formule des
recommandations à grande portée pour régler tout problème observé dans le
système. Je me propose également de surveiller étroitement l'application des
recommandations que j'ai transmises sur le présent cas et celles que je
formulerai relativement à tout autre cas, afin de veiller à ce que tous les
835 intervenants principaux du système judiciaire militaire continuent de
collaborer pour améliorer les conditions dans lesquelles les services sont
fournis aux clients de ce système.

22 novembre 1999

840 André Marin
Ombudsman
Ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes

845 Équipe d'enquête
Gareth Jones
Barbara Finlay

Résumé des recommandations

- I. Le GPFC devrait mettre en œuvre une politique appliquée au sein de tout le SNEFC selon laquelle ce service serait tenu de communiquer à intervalles réguliers avec les victimes ou les plaignants/plaignantes dont les dossiers sont actifs. Cette politique devrait contenir des directives précises sur la fréquence des contacts requis.
- II. Il faudrait examiner les niveaux de dotation du SNEFC afin de veiller à ce que la politique sur les contacts à assurer avec les victimes et les plaignants/plaignantes puisse être appliquée sans que les enquêteurs aient à subir des pressions ou un stress injustifiés et sans compromettre la qualité des enquêtes.
- III.

Il faudrait ordonner aux commandants des détachements du SNEFC de veiller effectivement à ce que la politique sur les contacts avec les victimes ou les plaignants/plaignantes soit appliquée dans chaque dossier.

IV.

Le GPFC devrait examiner les pratiques appliquées par les services de police civils qui font appel à des civils spécialistes en soutien chargés de fournir de l'information et un appui aux victimes et à apaiser toutes leurs appréhensions face au système. Cet examen devrait être entrepris dans le but d'appliquer ce type de pratiques au sein de tous les détachements du SNEFC.

V.

Le GPFC devrait procéder à un examen de la charge de travail et des ressources du SNEFC (O) et prendre les mesures requises pour régler toutes les insuffisances de ressources et tous les délais que ce problème occasionne dans les enquêtes. Le GPFC devrait présenter à l'ombudsman, dans les six mois qui suivent, un rapport sur les conclusions de son examen et les mesures prises pour régler ce problème.

VI.

Il faudrait mettre en œuvre des programmes de formation spécialisée afin de veiller à ce que les enquêteurs du SNEFC puissent profiter d'une formation continue qui les aidera à gérer le stress lié aux tensions élevées de leur milieu de travail et au grand nombre de dossiers à traiter.

VII.

Le personnel de rédaction de la *Feuille d'érable* devrait adopter une politique selon laquelle tous les articles qui font état de cas précis d'agressions sexuelles ou d'enquêtes menées sur de tels cas par le SNEFC, doivent être révisés afin qu'on s'assure qu'ils respectent les sentiments et les préoccupations des victimes et des plaignants et plaignantes. Lorsqu'il est fait mention d'un cas particulier dans un article, le personnel de la *Feuille d'érable* devrait communiquer avec la victime ou le plaignant/la plaignante afin de lui donner la possibilité de donner sa version des faits et d'exprimer ses commentaires sur toutes les questions soulevées dans l'article qui a une incidence sur leur cas.

Documents connexes

- Réponse au ministre de la Défense nationale au sujet du rapport
7 décembre 1999
- Réponse au ministre de la Défense nationale au sujet du rapport
14 décembre 1999

Ombudsman



Défense nationale et Forces canadiennes
National Defence and Canadian Forces

Le 7 décembre 1999

L'honorable Art Eggleton, C.P.
Ministre de la Défense nationale
Quartier général de la Défense nationale
Édifice Mgén George R. Pearkes
101, promenade du Colonel-By
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Objet : Rapport spécial au Ministre de la Défense nationale sur le système de traitement de la plainte d'agression sexuelle de Mme Tannis Babos.

Monsieur le Ministre,

En vertu du paragraphe 23 (c) des Directives ministérielles, je vous transmets un rapport spécial au sujet du système de traitement de la plainte d'agression sexuelle de Mme Tannis Babos. Compte tenu des questions systémiques que ce rapport soulève et de leurs possibles répercussions sur de futures plaintes d'agressions sexuelles au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, j'ai exercé le pouvoir discrétionnaire que me confèrent les directives pour vous présenter un rapport spécial sur ce cas.

J'ai inclus dans ce rapport la réponse du Grand prévôt des Forces canadiennes (GPFC) ainsi que celle du directeur général des Affaires publiques (DGAP) à mes recommandations.

Mme Babos, la plaignante, a communiqué avec mon bureau en janvier 1999. Elle nous a dit qu'elle avait signalé au Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC) qu'elle avait été victime d'agression sexuelle, en 1983, lorsqu'elle était soldat à la Base des Forces canadiennes Borden. Mme Babos a porté plainte au détachement de l'Ouest du SNEFC, en mai 1998. Elle s'est plainte auprès de mon bureau que, au cours des 6 mois qui ont suivi sa déclaration, elle n'avait pratiquement pas eu de nouvelles des enquêteurs du SNEFC et que toutes les mesures d'enquête n'avaient pas été prises non plus. Elle s'est également plainte des remarques que le GPFC aurait présumément formulées dans un article paru dans La Feuille d'érable, et qui, selon elle, constituaient une critique à son endroit.

Mon bureau a mené une enquête officielle à ce sujet et a produit un rapport officiel le 22 novembre 1999.

Le Rapport a été envoyé au brigadier-général Patricia Samson, Grand prévôt des Forces canadiennes, et à M. Georges Rioux, Directeur général des Affaires publiques. Le Rapport contient sept recommandations. Les six premières concernent le SNEFC et ont été acheminées au GPFC. Quant à la septième recommandation, elle touche la publication des Forces canadiennes, La Feuille d'érable, et a été remise au DGAP.

Le GPFC et le DGAP ont tous deux répondu à mes recommandations de façon opportune, le 3 décembre 1999. Je suis heureux de vous annoncer que mes sept recommandations ont été acceptées.

Compte tenu de l'importance des questions soulevées dans mon rapport, j'aimerais profiter de l'occasion pour revoir brièvement avec vous les réponses à mes recommandations.

Faits et recommandations touchant le SNEFC

J'ai examiné les commentaires du GPFC en regard du sommaire des faits inclus dans mon rapport et j'ai pris note de l'information supplémentaire qu'elle m'a fournie. Bien que cette information supplémentaire soit utile, elle ne change pas, dans les faits, les conclusions auxquelles j'en suis venu.

Au cours de leur enquête, mes enquêteurs ont fait leur possible pour obtenir, à la fois, de la plaignante et du GPFC, toute information pouvant se rattacher aux éléments contenus dans la plainte de Mme Babos. Je tiens à préciser que, lors d'une plainte, toutes les parties en cause sont libres, en tout temps, de fournir toute information qu'ils jugent pertinente ou utile à mes enquêteurs, peu importe que celle-ci ait été spécifiquement demandée ou non. Mon directeur général des enquêtes communiquera avec le lieutenant-colonel Dixon, Grand prévôt adjoint du SNEFC, afin de préciser, encore une fois, ma position à l'égard des commentaires du GPFC relativement à la façon dont on devrait répondre aux demandes d'enquête faites par mon bureau.

Contrairement au GPFC, je ne crois pas que le sommaire des faits contenus dans mon rapport pourrait amener les lecteurs à croire que les enquêteurs du SNEFC ont agi sans accorder toute l'attention voulue aux inquiétudes de Mme Babos.

Comme je pense l'avoir relevé dans le rapport, les problèmes qui sont en cause dans le cas de Mme Babos semblent clairement être le résultat d'un ensemble de problèmes systémiques à l'intérieur du SNEFC en tant qu'institution, et ne peuvent être attribués à un enquêteur particulier ou à des enquêteurs. L'étude du dossier par mes enquêteurs a démontré un niveau élevé de détermination et de conscience professionnelle de la part des hommes et des femmes du SNEFC, même au cours des circonstances les plus difficiles. À mon avis, le rapport et les recommandations en font état.

Recommandations touchant la politique sur les contacts avec les victimes

Le GPFC devrait mettre en oeuvre une politique appliquée au sein de tout le SNEFC selon laquelle ce service serait tenu de communiquer à intervalles réguliers avec les victimes ou les plaignants/plaignantes dont les dossiers sont actifs. Cette politique devrait contenir des directives précises sur la fréquence des contacts requis.

Il faudrait ordonner aux commandants des détachements du SNEFC de veiller effectivement à ce que la politique sur les contacts avec les victimes ou les plaignants/plaignantes soit appliquée dans chaque dossier.

En réponse à mes recommandations, le GPFC a publié des instructions permanentes d'opération, le 1er décembre 1999, enjoignant les enquêteurs du SNEFC à communiquer

avec les victimes au moins une fois toutes les deux semaines. Cette réponse me satisfait, et je suis heureux de constater que le GPFC a reconnu l'importance de communiquer avec les victimes ou les plaignants si l'on veut établir et maintenir une certaine confiance envers le système de justice militaire.

Recommandation touchant les services de soutien offerts aux victimes ou aux plaignants/plaignantes

Le GPFC devrait examiner les pratiques appliquées par les services de police civils qui font appel à des civils spécialistes en soutien chargés de fournir de l'information et un appui aux victimes et à apaiser toutes leurs appréhensions face au système. Cet examen devrait être entrepris dans le but d'appliquer ce type de pratiques au sein de tous les détachements du SNEFC.

En réponse à cette recommandation, le GPFC s'est engagée à prendre des mesures concernant ce point et a commencé une étude en vue d'évaluer les meilleurs moyens à prendre pour fournir aux victimes les renseignements dont elles ont besoin pour qu'elles se sentent à l'aise face au processus d'enquête.

Cette réponse me satisfait. Le personnel de mon bureau peut donner des noms de personnes-ressources de la région de la capitale nationale au GPFC qui, j'en suis convaincu, lui apporteront une aide précieuse dans ce domaine. Nous entreprendrons également un examen de la réalisation de cette recommandation après un délai raisonnable. Nous avons hâte de voir les résultats de l'étude faite par le GPFC et des programmes qui en découleront. Ces programmes devraient permettre d'améliorer les services rendus par le SNEFC aux victimes et aux plaignants/plaignantes.

Recommandations touchant l'évaluation des ressources humaines du SNEFC

Il faudrait examiner les niveaux de dotation du SNEFC afin de veiller à ce que la politique sur les contacts à assurer avec les victimes et les plaignants/plaignantes puisse être appliquée sans que les enquêteurs aient à subir des pressions ou un stress injustifiés et sans compromettre la qualité des enquêtes. Le GPFC devrait procéder à un examen de la charge de travail et des ressources du SNEFC (Ouest) et prendre les mesures requises pour régler toutes les insuffisances de ressources et tous les délais que ce problème occasionne dans les enquêtes. Le GPFC devrait présenter à l'ombudsman, dans les six mois qui suivent, un rapport sur les conclusions de son examen et les mesures prises pour régler ce problème.

Le GPFC m'a présenté un rapport détaillé sur les mesures qu'elle a prises pour améliorer les conditions au détachement de l'Ouest du SNEFC et en augmenter les ressources depuis que Mme Babos a transmis sa plainte à mon bureau. Le GPFC m'indique que les mesures prises ont eu des effets positifs sur l'ensemble des activités et des ressources de ce détachement. La réaction du GPFC à ces deux recommandations me satisfait. Son appui au personnel du SNEFC et aux membres des FC qu'il sert, ainsi que son engagement envers eux, sont louables.

Je ne peux toutefois passer sous silence le fait que l'enquête sur le cas de Mme Babos n'est pas encore terminée, et ce, même si sa plainte initiale au SNEFC remonte à environ 20 mois. Je ne veux pas me prononcer sur une enquête en cours. Néanmoins, je partage les préoccupations exprimées par Mme Babos sur la durée de l'enquête, même si des raisons légitimes peuvent expliquer le fait que le cas n'a pas encore été réglé. Compte

tenu de ces préoccupations, mon bureau continuera à suivre le dossier de la charge de travail et des ressources au détachement de l'Ouest du SNEFC afin d'évaluer le progrès réalisé par suite des mesures prises par le GPFC sur ces deux plans. Il continuera également à présenter des rapports sur tous les problèmes qui pourraient encore être présents.

Recommandation touchant l'amélioration de la formation donnée au personnel du SNEFC

Il faudrait mettre en œuvre des programmes de formation spécialisée afin de veiller à ce que les enquêteurs du SNEFC puissent profiter d'une formation continue qui les aidera à gérer le stress lié aux tensions élevées de leur milieu de travail et au grand nombre de dossiers à traiter.

Je suis heureux de souligner que le GPFC a accepté cette recommandation et s'est engagée à prendre les mesures voulues, au cours de la nouvelle année, afin d'aborder cette question.

En résumé, les réactions du GPFC à mes recommandations me satisfont. Je crois que ces réactions devraient contribuer à améliorer la qualité du service rendu par le SNEFC, dans son ensemble, et à rendre les expériences vécues par les plaignants, y compris les victimes d'agressions sexuelles, moins pénibles.

Constatations et recommandation touchant la revue La Feuille d'érable

Le personnel de rédaction de La Feuille d'érable devrait adopter une politique selon laquelle tous les articles qui font état de cas précis d'agressions sexuelles ou d'enquêtes menées sur de tels cas par le SNEFC, doivent être révisés afin qu'on s'assure qu'ils respectent les sentiments et les préoccupations des victimes et des plaignants et des plaignantes. Lorsqu'il est fait mention d'un cas particulier dans un article, le personnel de La Feuille d'érable devrait communiquer avec la victime ou le plaignant/la plaignante afin de lui donner la possibilité de donner sa version des faits et d'exprimer ses commentaires sur toutes les questions soulevées dans l'article qui a une incidence sur leur cas.

Je suis heureux d'annoncer que le DGAP a accepté ma recommandation et qu'il s'est engagé à adopter une politique rédactionnelle à cet égard.

J'ai pris note des commentaires du DGAP sur le fait que le rédacteur de La Feuille d'érable concerné a tenté de communiquer avec Mme Babos avant d'écrire son article. Malgré cette tentative, il n'en demeure pas moins que la version des faits de Mme Babos et, surtout, ses réactions à des questions qui avaient énormément d'importance à ses yeux n'ont pas été obtenues ni reflétées dans l'article en question.

J'ai longuement réfléchi à cette question. Les points qui touchaient le SNEFC, qui ont été abordés dans le premier article de La Feuille d'érable en janvier 1999, ont été traités dans mon rapport et mes recommandations ainsi que dans la réponse du GPFC. Étant donné l'évolution du dossier, les rédacteurs de La Feuille d'érable pourraient envisager la possibilité de publier une suite à cet article qui reprendrait les éléments de mon rapport. L'article de suivi permettrait à la revue de recueillir les commentaires de Mme Babos sur la façon dont on a traité son cas, ses relations avec le SNEFC et ses réactions

aux résultats de l'enquête menée par mon bureau. L'article pourrait rendre compte de ces éléments tout en faisant ressortir l'expérience vécue par les victimes/plaignants dans des cas d'agressions sexuelles.

En terminant, j'aimerais exprimer ma gratitude à toutes les parties intéressées, dont le GPFC et le DGAP, qui m'ont offert leur collaboration et leur appui au cours de l'analyse des questions importantes qui m'ont été soumises.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

André Marin
Ombudsman

c.c. Bgén P. Samson, Grand prévôt des Forces canadiennes
M. Georges Rioux, directeur général des Affaires publiques
Mme Tannis Babos

De retour au rapport

Ombudsman



Défense nationale et Forces canadiennes
National Defence and Canadian Forces

Le 14 décembre 1999

L'honorable Art Eggleton, C.P.
Ministre de la Défense nationale
Quartier général de la Défense nationale
Édifice Mgén George R. Pearkes
101, promenade du Colonel-By
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Objet : Rapport spécial au Ministre de la Défense nationale sur le système de traitement de la plainte d'agression sexuelle de Mme Tannis Babos.

Monsieur le Ministre,

Comme suite à notre rencontre d'hier, je vous confirme que la correspondance que je vous avais fait parvenir plus tôt ce mois-ci a bien été reçue à votre bureau puis transmise à votre unité de correspondance.

Afin de vous permettre d'étudier plus rapidement ces questions, j'ai décidé de vous réacheminer la documentation. Vous trouverez en annexe la correspondance nécessaire.

Je vous invite à communiquer avec moi pour toute information supplémentaire et vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

André Marin
Ombudsman

Pièces jointes

De retour au rapport